



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 10. November 2022
(OR. en)

13828/22

ECOFIN 1066
UEM 295

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	10. November 2022
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2022) 583 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Mitteilung über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 583 final.

Anl.: COM(2022) 583 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.11.2022
COM(2022) 583 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK, DEN EUROPÄISCHEN
WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER
REGIONEN**

**Mitteilung über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die
wirtschaftspolitische Steuerung**

1. Einführung

Im Oktober 2021 nahm die Kommission die öffentliche Debatte über die Überprüfung des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU wieder auf und ersuchte andere Organe und alle wesentlichen Interessenträger, sich daran zu beteiligen. In verschiedenen Foren, darunter Fachtagungen, Workshops und eine Online-Umfrage, erörterten Bürgerinnen und Bürger sowie ein breites Spektrum von Teilnehmenden, u. a. nationale Regierungen, Parlamente, Sozialpartner, Hochschulen und andere EU-Organe, wie der Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU angesichts der aktuellen und künftigen wirtschaftlichen Herausforderungen reformiert werden sollte. ⁽¹⁾ In den Beratungen im Rat (Wirtschaft und Finanzen), in der Euro-Gruppe, im Wirtschafts- und Finanzausschuss und im Ausschuss für Wirtschaftspolitik hatten die Mitgliedstaaten Gelegenheit, sich mit den wichtigsten Zielen des Rahmens, seiner Funktionsweise und neuen Herausforderungen, die angegangen werden müssen, auseinanderzusetzen und sich dazu zu äußern.

Nun gilt es, den Debatten Beschlüsse folgen zu lassen. In der vorliegenden Mitteilung werden die Leitlinien der Kommission für eine Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung dargelegt, in denen auf die wesentlichen wirtschaftlichen und politischen Fragen eingegangen wird, die die wirtschaftspolitische Koordinierung und Überwachung der EU in den nächsten zehn Jahren prägen werden. Die Leitlinien tragen den Hauptkritikpunkten beim geltenden Rahmen Rechnung und zielen darauf ab, die Schuldentragfähigkeit zu stärken und ein nachhaltiges und integratives Wachstum in allen Mitgliedstaaten zu fördern (siehe Abbildung 1), um „den Geist von Maastricht wieder aufleben zu lassen“, wie Präsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union forderte, denn „Stabilität und Wachstum können nur Hand in Hand gehen“. ⁽²⁾ Umsichtige haushaltspolitische Strategien sowie Investitionen und Reformen, die nachhaltiges Wachstum fördern, sind unerlässlich und verstärken sich gegenseitig, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten und den ökologischen und digitalen Wandel hin zu einer widerstandsfähigen Wirtschaft zu ermöglichen. Mit dem reformierten Rahmen sollen die bestehenden Herausforderungen angegangen und ein Beitrag dazu geleistet werden, Europa resilienter zu machen, indem strategische Investitionen in den kommenden Jahren aufrechterhalten und hohe öffentliche Schuldenquoten auf realistische, graduelle und nachhaltige Weise abgebaut werden. Mehr nationale Eigenverantwortung, ein vereinfachter Rahmen und der Übergang zu einer stärkeren mittelfristigen Ausrichtung in Kombination mit einer verbesserten und kohärenteren Durchsetzung sind Schlüsselemente in den Leitlinien der Kommission.

Ziel der Reform ist es, eine in einem gemeinsamen Rahmen verankerte und wirksame wirtschaftspolitische Überwachung zu erleichtern, die Gleichbehandlung und eine multilaterale Koordinierung der Politik gewährleistet. Der Rahmen sollte den sich

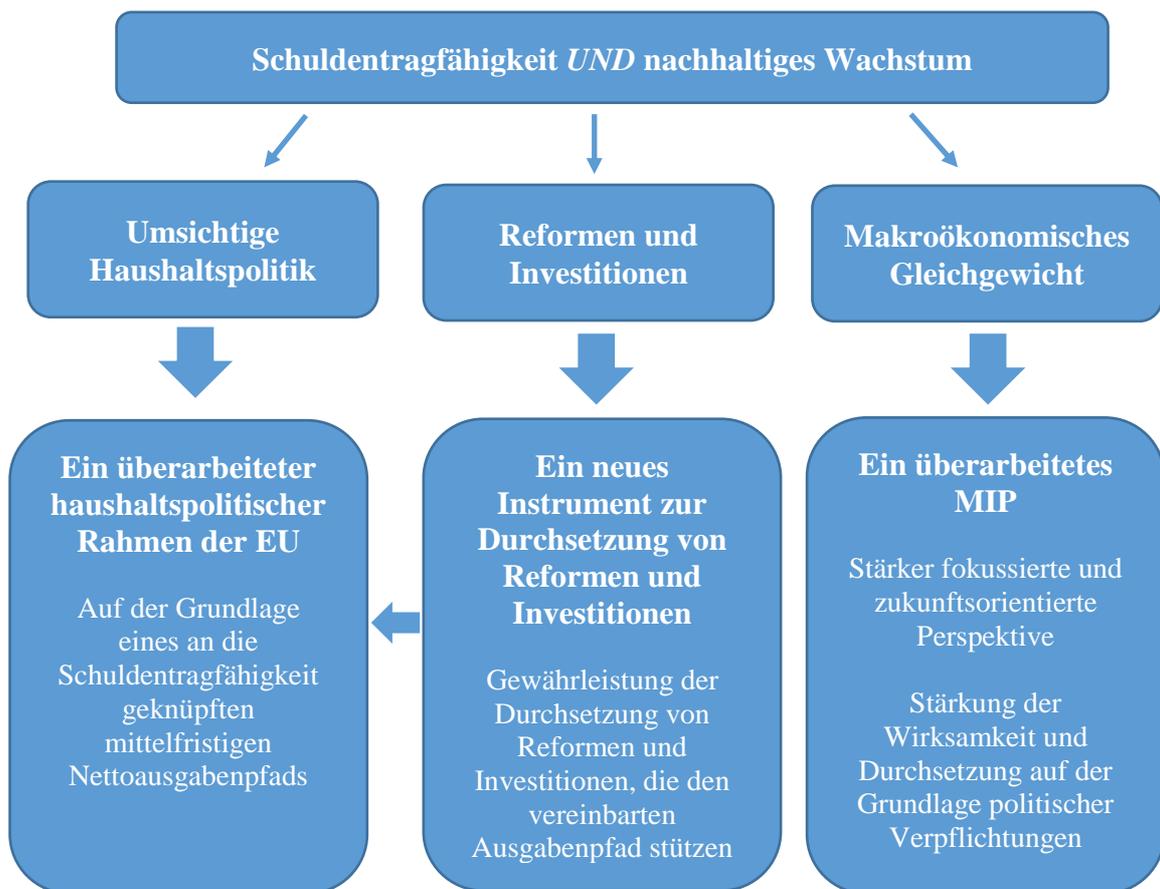
⁽¹⁾ Im März 2022 veröffentlichte die Kommission einen zusammenfassenden Bericht über die in der Online-Umfrage eingegangenen Antworten. Europäische Kommission (2022), „[Online public consultation on the review of the EU economic governance framework: summary of responses](#)“, SWD(2022) 104 final vom 28. März 2022.

⁽²⁾ [Rede der Präsidentin der Europäischen Kommission zur Lage der Union](#), 14. September 2022.

verändernden wirtschaftlichen Bedingungen und Unsicherheiten standhalten, wofür ein solides und verlässliches Regelwerk sowie Ausweichklauseln für außergewöhnliche Umstände erforderlich sind. In Verbindung mit dem Europäischen Semester sollte zudem ein integrierter Ansatz verfolgt werden, bei dem die Überwachungsinstrumente einander ergänzen. Damit makroökonomische Ungleichgewichte wirksam verhindert und korrigiert werden, ist es erforderlich, neu aufkommende Risiken besser zu erkennen und die Reformdynamik aufrechtzuerhalten, wobei zugleich die Entwicklungen in der EU und im Euro-Währungsgebiet sowie die Umsetzung der Politik stärker in den Mittelpunkt gerückt werden müssen. Die Leitlinien werden in die weitere Debatte einfließen, insbesondere im Rat und mit dem Europäischen Parlament, damit ein breiter Konsens über die künftige Gestaltung des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung erreicht wird.

Aufbau der Mitteilung: In Abschnitt 2 wird auf die Notwendigkeit eines wirksamen Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung eingegangen, der die haushalts-, reform- und investitionspolitischen Dimensionen zusammenführt, um die aktuellen und absehbaren Herausforderungen anzugehen. Vor diesem Hintergrund werden in Abschnitt 3 die Schlüsselemente der Reformleitlinien der Kommission erläutert. Diese Schlüsselemente sind in Abschnitt 4 näher ausgeführt, in dem praktische Aspekte der vorgeschlagenen Reformen für die haushaltspolitische und makroökonomische Überwachung genauer erörtert werden. In Abschnitt 5 werden die nächsten Schritte und die Schlussfolgerungen dargelegt.

Abbildung 1: Eine neue Architektur für die wirtschaftspolitische Steuerung



2. Notwendigkeit eines wirksamen Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung

2.1 Schaffung eines Rahmens, der den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung ermittelter Herausforderungen und der Umsetzung gemeinsamer politischer Prioritäten als Richtschnur dient

Der EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung hat den Mitgliedstaaten den Weg zur Erreichung ihrer wirtschafts- und haushaltspolitischen Ziele gewiesen. Seit dem Vertrag von Maastricht von 1992 hat der Rahmen dazu beigetragen, makroökonomische Konvergenz zu erreichen, solide öffentliche Finanzen zu gewährleisten und makroökonomische Ungleichgewichte zu beseitigen. Zusammen mit einer gemeinsamen Geldpolitik und einer gemeinsamen Währung im Euro-Währungsgebiet hat er die

Voraussetzungen für wirtschaftliche Stabilität, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung für die EU-Bürgerinnen und -Bürger geschaffen.

Der EU-Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung hat sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt. Im Allgemeinen wurde der Rahmen dann reformiert, wenn Schwachstellen beseitigt werden mussten, die zumeist in Zeiten wirtschaftlicher Krisen zutage getreten waren. So wurde insbesondere mit den als „*Sechserpaket*“ und „*Zweierpaket*“ bekannten Legislativpaketen auf die Lehren aus der weltweiten Finanzkrise und der Staatsschuldenkrise im Euro-Währungsgebiet reagiert, indem die haushaltspolitische Überwachung neu gestaltet, die nationalen Haushaltsrahmen gestärkt, die haushaltspolitische Koordinierung im Euro-Währungsgebiet verbessert und die wirtschaftspolitische Überwachung auf makroökonomische Ungleichgewichte ausgedehnt wurden. ⁽³⁾

Der Rahmen konnte Lücken bei der Überwachung schließen und lässt sich nun besser den wirtschaftlichen Bedingungen anpassen, ist aber auch komplexer geworden, und nicht alle Instrumente und Verfahren haben sich bewährt. In der Mitteilung vom Februar 2020 über die Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung und in der anschließenden öffentlichen Debatte (siehe Anhang 1) wurde auf die gemischte Erfolgsbilanz des Rahmens bei der haushaltspolitischen Überwachung hingewiesen und erläutert, dass hinsichtlich der Haushaltslage in den Mitgliedstaaten wachsende Unterschiede zu verzeichnen sind. Wenngleich zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede bei Haushaltspositionen, Tragfähigkeitsrisiken und anderen Schwachstellen bestanden, wurde innerhalb des Rahmens diesbezüglich nicht hinreichend differenziert. Oft war die nationale Finanzpolitik prozyklisch geblieben, und die Mitgliedstaaten hatten wirtschaftlich gute Zeiten nicht genutzt, um Haushaltspuffer aufzubauen. Die Möglichkeiten, den haushaltspolitischen Kurs des Euro-Währungsgebiets zu steuern, waren und blieben eingeschränkt, da in wirtschaftlich guten Zeiten keine umsichtige Politik betrieben wurde und eine zentrale Fiskalkapazität mit Stabilisierungsfunktionen nach wie vor fehlte. Die Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen war nicht wachstumsfreundlicher geworden, und die nationalen Regierungen hatten Ausgaben, die das Wachstum und die wirtschaftliche und soziale Resilienz stärken, keinen Vorrang eingeräumt. Angesichts der Vielzahl von Indikatoren und der Heranziehung nicht beobachtbarer Variablen waren die Haushaltsregeln der EU komplex geworden, was der Transparenz abträglich war und die Eigenverantwortung und Vorhersehbarkeit beeinträchtigte. Wenngleich die nationalen haushaltspolitischen Rahmen verbessert wurden, gab es mit Blick auf deren Wirksamkeit zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten doch große Unterschiede. Was die Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte betrifft, so wurde mit dem Rahmen das Bewusstsein für umfassendere Risiken für die makroökonomische Stabilität erfolgreich geschärft, doch hinreichende politische Maßnahmen wurden nicht in Gang gesetzt. Das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht (EIP)

⁽³⁾ Eine detaillierte Beschreibung der Reformen des *Sechserpakets* und des *Zweierpakets* findet sich in Kasten 1 in Europäische Kommission (2020), „[Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung](#)“, COM(2020) 55 final vom 5. Februar 2020. Eine vollständige Liste des zugrunde liegenden Sekundärrechts findet sich in Fußnote 1 (Seite 1) der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur vorgenannten Mitteilung (Europäische Kommission (2020), „[Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung](#)“, SWD(2020) 210 final vom 5. Februar 2020).

wurde nie aktiviert. Seit der Einführung des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) ist die Union beim Abbau von Leistungsbilanzdefiziten erfolgreicher als beim Abbau anhaltender und hoher Leistungsbilanzüberschüsse. Ob durch die Überwachung die Entstehung neuer Schwachstellen und Risiken verhindert und angemessene Präventivmaßnahmen gefördert werden, wurde noch nicht auf die Probe gestellt. Die Verflechtungen zwischen den verschiedenen Aktionsbereichen der Überwachung wurden nicht immer in vollem Umfang genutzt.

2.2 Lehren aus den jüngsten Krisen

In die Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung fließen auch die Lehren ein, die aus der politischen Reaktion auf die jüngsten wirtschaftlichen Schocks, insbesondere auf die COVID-19-Krise, gezogen wurden. Im März 2020 wurde die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) aktiviert. Dies ermöglichte es den Mitgliedstaaten, auf die COVID-19-Krise zu reagieren, indem sie ihren Volkswirtschaften umfangreiche fiskalpolitische Unterstützung leisteten und vorübergehend von den Haushaltsanforderungen des SWP abwichen.⁽⁴⁾ In Kombination mit neuen Maßnahmen und Instrumenten auf EU-Ebene, den Netzen der sozialen Sicherheit und den Gesundheitssystemen auf nationaler Ebene konnten die wirtschaftlichen und sozialen Schäden der Krise durch diese deutliche antizyklische Reaktion äußerst wirksam abgemildert werden. Die Lehren aus der erfolgreichen politischen Reaktion der EU auf die Krise, einschließlich der positiven Wechselwirkung zwischen Reformen und Investitionen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF), waren auch für die Überprüfung des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung nützlich. Gleichzeitig führte die Krise zu einem signifikanten Anstieg der Schuldenquoten im öffentlichen und privaten Sektor, was deutlich macht, wie wichtig es ist, die Schuldenquoten schrittweise, stetig und wachstumsfreundlich auf ein dem Vorsichtsgebot entsprechendes Niveau zu senken. In Zeiten stetigen Wachstums hilft eine vorsichtige Haushaltspolitik beim Aufbau von Haushaltspuffern, auf die der Staat in Krisenzeiten – wenn eine diskretionäre Finanzpolitik besonders wirksam sein kann – zurückgreifen kann, um antizyklische finanzpolitische Unterstützung zu leisten. Auch Investitionen in Vorsorge und Resilienz können die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen von Krisen verringern. Darüber hinaus haben die Erfahrungen vor und während der Krise bestätigt, dass die Formulierung politischer Empfehlungen auf der Grundlage nicht beobachtbarer Indikatoren, die häufig revidiert werden müssen (etwa der „Produktionslücke“ und des „strukturellen Haushaltssaldos“) mit Schwierigkeiten verbunden ist.

⁽⁴⁾ Eine eingehendere Erörterung der Reaktion auf die COVID-19-Krise und der Auswirkungen dieser Krise auf die Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung findet sich in Europäischen Kommission (2021), [„Die EU-Wirtschaft nach COVID-19: Auswirkungen auf die wirtschaftspolitische Steuerung“](#), COM(2021) 662 final vom 19. Oktober 2021.

Der ökologische und der digitale Wandel sowie die Notwendigkeit, für Energieversorgungssicherheit sowie für soziale und wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit⁽⁵⁾ zu sorgen und Verteidigungsfähigkeiten aufzubauen, werden in den kommenden Jahren kontinuierlich hohe Investitionen erfordern. Zudem haben die COVID-19-Krise und die russische Invasion der Ukraine diese gemeinsamen Prioritäten sichtbarer und dringlicher werden lassen. Es werden hohe Investitionen vonnöten sein, um einen gerechten (ökologischen und digitalen) Wandel zu verwirklichen, die soziale und wirtschaftliche Resilienz (auch durch Weiterbildung und Umschulung) zu steigern, den territorialen Zusammenhalt zu stärken, Energieabhängigkeiten zu verringern und die Verteidigungsfähigkeiten zu erhöhen, sowohl auf nationaler Ebene als auch zur Unterstützung der gemeinsamen Prioritäten Europas. Diese Bemühungen wurden aus den begrenzten Kapazitäten des EU-Haushalts unterstützt, da der ökologische und digitale Wandel, Resilienz, Energieversorgungssicherheit und Verteidigung gemeinsame Ziele aller Mitgliedstaaten sind und angesichts der derzeitigen Krise noch dringlicher angegangen werden müssen. Zur Verwirklichung dieser Ziele sind Investitionen von Unternehmen und privaten Haushalten erforderlich, aber auch höhere öffentliche Investitionen, die sich auf eine gute Zusammensetzung und Qualität der öffentlichen Finanzen stützen. Diese Maßnahmen fördern das Potenzialwachstum, stärken die Resilienz und tragen dazu bei, den kriegsbedingten negativen Schocks entgegenzuwirken. Schließlich spiegeln sie strategische Prioritäten der EU wider und werden durch gemeinsame EU-finanzierte Programme unterstützt, etwa die bis 2026 bereitgestellte Finanzierung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und kohäsionspolitische Mittel.

Bei der Krisenreaktion ist eine wirksame politische Koordinierung von entscheidender Bedeutung. Die politischen Reaktionen auf die COVID-19-Krise, die russische Invasion der Ukraine und die daraus resultierende Energiekrise haben den Wert einer starken politischen Koordinierung unterstrichen, auch mit Blick auf die Koordinierung zwischen verschiedenen Politik- und Finanzierungsinstrumenten sowie zwischen EU- und nationaler Ebene. Durch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel wurden die nationalen Fiskalreaktionen erleichtert. Das Zusammenspiel von Fiskal- und Geldpolitik war und bleibt für eine wirksame makroökonomische Reaktion auf die Krise von entscheidender Bedeutung. Mit der Geldpolitik wurde Raum für die erforderlichen nationalen fiskalpolitischen Maßnahmen geschaffen, die ihrerseits dazu beitragen, die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und den sozialen Zusammenhalt abzufedern. Einige Rahmenbedingungen, etwa die Aufsichtsvorschriften für die Finanzmärkte und der EU-Rahmen für staatliche Beihilfen, wurden vorübergehend angepasst. Waren Flexibilitätsmechanismen verfügbar, auch im Rahmen des EU-Haushalts, so wurden diese in vollem Umfang genutzt. Neue Instrumente auf EU-Ebene haben ebenfalls einen Beitrag geleistet, insbesondere das Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE), die Investitionsinitiativen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII)

⁽⁵⁾ Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur bestmöglichen Abschätzung der Verteilungswirkungen neuer politischer Maßnahmen, um eine Verschärfung bestehender Ungleichheiten zu vermeiden, finden sich in Europäische Kommission (2022), [„Bessere Abschätzung der Verteilungsfolgen von Maßnahmen der Mitgliedstaaten“](#), COM(2022) 494 final vom 23. September 2022.

im Rahmen der Kohäsionspolitik und NextGenerationEU, einschließlich der Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (REACT-EU) und der Aufbau- und Resilienzfazilität. Die wirksame Umsetzung der in den Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehenen Reformen und Investitionen bietet den Mitgliedstaaten eine einzigartige Gelegenheit, auf einen höheren Wachstumspfad zu gelangen, wirtschaftliche und soziale Schwachstellen anzugehen, die Tragfähigkeit der öffentlichen und privaten Verschuldung zu verbessern, die Resilienz zu stärken und den ökologischen und digitalen Wandel zu beschleunigen und gleichzeitig die Ziele der Union zu erreichen. In jüngster Zeit hat die Kommission verschiedene Maßnahmen gegen die hohen Energiepreise und zur Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit vorgelegt, um auf die Verwerfungen am Energiemarkt zu reagieren, die durch die russische Invasion der Ukraine und dadurch ausgelöst wurden, dass Russland Energie als Waffe einsetzt. Die Kommission hat zudem eine Reihe von Initiativen auf den Weg gebracht, darunter den REPowerEU-Plan, um die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus Russland zu beenden, indem die Energieversorgung diversifiziert, Energie eingespart und der ökologische Wandel beschleunigt wird. ⁽⁶⁾

Der reformierte Rahmen muss den Mitgliedstaaten auch dabei helfen, die langfristigen Herausforderungen zu bewältigen, denen die EU gegenübersteht. Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und das nachhaltige Wachstum in den EU-Mitgliedstaaten werden durch langfristige strukturelle Trends vor erhebliche Herausforderung gestellt. Dazu gehören demografische Herausforderungen und die Klimakrise, die durch die zunehmende Schwere und Häufigkeit extremer Wetterereignisse immer sichtbarer wird. Um diese Herausforderungen anzugehen, müssen die Mitgliedstaaten weitere Maßnahmen ergreifen, einschließlich öffentlicher Investitionen zur Erleichterung des ökologischen und digitalen Wandels und politischer Maßnahmen, die auf die Gewährleistung solider öffentlicher Finanzen ausgerichtet sind, unter anderem durch eine Reform der Rentensysteme.

3. Auf dem Weg zu einem einfacheren und wirksameren Rahmen mit mehr Eigenverantwortung

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Punkte der Leitlinien der Kommission zur Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung dargelegt (siehe Abbildung 2). Spezifische Fragen im Zusammenhang mit der Gestaltung und Umsetzung des vorgeschlagenen reformierten Rahmens werden eingehender in Abschnitt 4 erörtert, in dem auch auf den Rahmen für den Umgang mit Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets eingegangen wird, die von Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Finanzstabilität betroffen oder bedroht sind.

⁽⁶⁾ Europäische Kommission (2022), „[REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwinglichere, sichere und nachhaltige Energie](#)“, COM (2022) 108 final vom 8. März 2022.

3.1 Eine überarbeitete Governance-Architektur mit einem stärkeren Fokus auf der mittelfristigen Perspektive

Die Leitlinien der Kommission zielen darauf ab, einfachere und besser integrierte Strukturen für die wirtschafts- und haushaltspolitische Überwachung festzulegen, um die Schuldentragfähigkeit zu gewährleisten und ein nachhaltiges und integratives Wachstum zu fördern. Damit der Rahmen über alle Komponenten hinweg kohärent ist und eine wirksame wirtschaftspolitische Überwachung ermöglicht, müssen die Ziele der einzelnen Aktionsbereiche der Überwachung präzisiert, die makroökonomischen und haushaltspolitischen Maßnahmen besser miteinander verzahnt und Instrumente zur Überwachung der Fortschritte und zur Erreichung neuer Ziele hinzugefügt werden. Daher wird in den Leitlinien der Kommission – zusätzlich zur Überarbeitung des haushaltspolitischen Rahmens der EU und des MIP, insbesondere durch die Integration von haushalts- und reformpolitischen Zielen sowie Investitionszielen in einen einzigen ganzheitlichen mittelfristigen Plan, – die Schaffung eines neuen EU-Instruments zur Durchsetzung von Reformen und Investitionen gefordert. Dieses Instrument würde die Durchsetzung der Reform- und Investitionszusagen der Mitgliedstaaten gewährleisten, die Grundlage für eine graduellere Haushaltsanpassung wären (siehe Abschnitt 4.1).

Die im Vertrag festgelegten Referenzwerte von 3 % des BIP für das Defizit und 60 % des BIP für den Schuldenstand bleiben unverändert. Diese Werte sind in einem Protokoll des Vertrags festgelegt, und der Schwerpunkt der Überprüfung liegt darauf, sicherzustellen, dass diese Werte wirksamer eingehalten werden, insbesondere durch Konzentration auf einen angemessenen und glaubhaften Pfad für den Schuldenabbau in Richtung 60 % des BIP, während gleichzeitig gewährleistet wird, dass der Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung einem nachhaltigen und integrativen Wachstum förderlich ist.

Abbildung 2: Vorschlag für einen überarbeiteten haushaltspolitischen Rahmen

Nationale Eigenverantwortung im EU-Rahmen	Vereinfachung und Fokus auf Haushaltsrisiken	Durchsetzung
<ul style="list-style-type: none"> 0. Die Kommission legt Referenzanpassungspfade vor 1. Die Mitgliedstaaten schlagen mittelfristige strukturelle finanzpolitische Pläne vor 2. Die jährlichen Haushaltspläne müssen dem haushaltspolitischen Kurs folgen und sicherstellen, dass die Verschuldung sich innerhalb des Anpassungszeitraums einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau anzunähern beginnt 3. Die Mitgliedstaaten können einen längeren Anpassungszeitraum beantragen, der durch Reformen und Investitionen untermauert wird 4. Der Rat billigt den Plan 5. Die Rolle der nationalen IFI wird gestärkt 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Der vom Rat gebilligte und an die Schuldentragfähigkeit geknüpfte Nettoausgabenpfad wird der einzige haushaltspolitische Indikator sein 2. Überwachung und Durchsetzung erfolgen risikobasiert 3. Der Richtwert für den Schuldenabbau, der Richtwert für die Verringerung des strukturellen Saldos, das Verfahren bei einer erheblichen Abweichung und die Anforderungsmatrix entfallen 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Das defizitbedingte Defizitverfahren (Schwellenwert von 3 % des BIP) wird beibehalten 2. Das schuldenstandbedingte Defizitverfahren wird als Instrument zur Gewährleistung der Einhaltung des vereinbarten Nettoausgabenpfads operationalisiert und gestärkt 3. Das Instrumentarium finanzieller Sanktionen wird um intelligentere Sanktionen erweitert 4. Die makroökonomische Konditionalität wird beibehalten

3.2 Nationale mittelfristige strukturelle finanzpolitische Pläne als Herzstück der neuen Governance-Architektur

Die nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne, die die haushalts-, reform- und investitionspolitischen Zusagen der einzelnen Mitgliedstaaten in einem gemeinsamen EU-Rahmen zusammenführen, wären der Grundpfeiler des vorgeschlagenen überarbeiteten Rahmens. ⁽⁷⁾ Dies würde Kohärenz gewährleisten sowie die Verfahren und Vorgaben straffen, wobei anerkannt wird, dass Reformen und Investitionen positive Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen haben können. Im überarbeiteten haushaltspolitischen Rahmen der EU würden Anforderungen festgelegt, um sicherzustellen, dass die Schuldenquote auf einen Abwärtspfad gelenkt wird oder auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau verharrt und das Haushaltsdefizit mittelfristig unter dem Referenzwert von 3 % des BIP bleibt. Die Mitgliedstaaten würden mittelfristige Pläne vorlegen, in denen länderspezifische haushaltspolitische Zielpfade sowie vorrangige öffentliche Investitionen und Reformzusagen dargelegt werden, die zusammen einen anhaltenden und schrittweisen Schuldenabbau sowie ein nachhaltiges und integratives Wachstum gewährleisten. Alle Mitgliedstaaten wären verpflichtet, die in den länderspezifischen Empfehlungen (CSR) im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelten Prioritäten anzugehen. Die mittelfristigen Pläne sollten außerdem Initiativen enthalten, die im Einklang mit den strategischen Prioritäten der EU stehen, die sich unmittelbar aus den vereinbarten Leitlinien und Zielen der EU ergeben und politische Maßnahmen der Mitgliedstaaten erfordern. Daher sollten die Pläne auch mit den nationalen Energie- und Klimaplänen (die an die Ziele des EU-Klimagesetzes angepasst sein müssen) sowie mit den nationalen Fahrplänen für die digitale Dekade im Einklang stehen. Während der Laufzeit der Aufbau- und Resilienzfazilität wären Bezüge auf die Aufbau- und Resilienzpläne erforderlich, um die Kohärenz der Maßnahmen zu gewährleisten.

Mit diesem mittelfristigen Ansatz könnte innerhalb eines überarbeiteten gemeinsamen EU-Rahmens, dessen gemeinsame Ankerpunkte nachhaltiges Wachstum und Risiken für die Schuldentragfähigkeit sind, zwischen den Mitgliedstaaten differenziert werden. Ein solcher gemeinsamer EU-Rahmen würde entscheidend dazu beitragen, auf transparente Weise die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Als Grundlage für die haushaltspolitische Überwachung der EU wird das Ziel der Schuldentragfähigkeit herangezogen; darin spiegelt sich das im Vertrag festgeschriebene Kernziel der Haushaltsregeln innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion wider, sogenannte „schwerwiegende Fehler“ bei der Durchführung der Haushaltspolitik zu verhindern, da diese negative Spillover-Effekte auf andere Mitgliedstaaten und auf die Währungsunion insgesamt haben können. Der geltende EU-Rahmen verpflichtet alle Mitgliedstaaten dazu, ähnliche Anpassungsbemühungen zu unternehmen, insbesondere im Rahmen der präventiven Komponente, unabhängig von ihrer Schuldenlage und ihren Haushaltsrisiken. Allerdings unterscheiden sich die Schuldenquoten und die Schuldenentwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich voneinander. Einige Mitgliedstaaten weisen einen sehr hohen

⁽⁷⁾ Die derzeitigen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und die nationalen Reformprogramme würden in den strukturellen finanzpolitischen Plänen zusammengeführt.

Schuldenstand von über 90 % des BIP auf (in zwei Fällen über 150 % des BIP); in anderen Mitgliedstaaten liegt der Schuldenstand unter 60 % des BIP. Dazwischen gibt es viele Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand zwischen 60 % und 90 % des BIP.

Ein risikobasierter Überwachungsrahmen würde es ermöglichen, den bestehenden Richtwert für den Schuldenabbau an die länderspezifische Schuldenquote anzupassen, wobei die Anforderung beibehalten würde, das Haushaltsdefizit glaubhaft unter 3 % des BIP zu halten. Angesichts der aktuell hohen Schuldenstände nach der COVID-19-Pandemie impliziert der geltende Richtwert für den Schuldenabbau (die sogenannte 1/20-Regel) eine zu anspruchsvolle frontlastige Konsolidierungsanstrengung, die das Wachstum gefährden könnte und prozyklisch ist. ⁽⁸⁾ Es sollte anerkannt werden, dass hochverschuldete Mitgliedstaaten den bestehenden Richtwert für den Schuldenabbau nicht einhalten können, da eine Senkung ihrer Schuldenquoten in diesem Tempo überaus negative Auswirkungen auf das Wachstum und damit auf die Schuldentragfähigkeit selbst hätte. Infolgedessen wird vorgeschlagen, zu einem stärker risikobasierten Überwachungsrahmen überzugehen, bei dem die Schuldentragfähigkeit in den Mittelpunkt gestellt und stärker zwischen den einzelnen Ländern differenziert wird, indem ihren Herausforderungen im Bereich der öffentlichen Verschuldung Rechnung getragen und gleichzeitig ein transparenter und gemeinsamer EU-Rahmen eingehalten wird, der mit den im Vertrag festgelegten Referenzwerten von 3 % des BIP und 60 % des BIP im Einklang steht.

Mit den nationalen mittelfristigen Plänen sollte durch eine schrittweise Konsolidierung sowie durch Reformen und Investitionen ein nachhaltiger Schuldenabbau gewährleistet werden. Die Mitgliedstaaten sollten mittelfristige strukturelle finanzpolitische Pläne vorlegen, die sicherstellen, dass die Verschuldung am Ende des Anpassungszeitraums auf einem nachhaltigen Pfad bleibt oder dorthin gelenkt wird, und sie sollten vorrangige öffentliche Investitions- und Reformzusagen festlegen. Der Rahmen spiegelt wider, dass es zwischen Reformen und Investitionen auf der einen Seite und Haushaltsanpassungen auf der anderen Seite keinen Zielkonflikt gibt. Angesichts der wesentlichen Rolle, die öffentlichen Investitionen und Reformen zukommt, wenn es darum geht, das Potenzialwachstum zu steigern und wesentliche systemische Herausforderungen wie den ökologischen und den digitalen Wandel anzugehen, sollten die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen und der Schutz der öffentlichen Investitionen zentrale Elemente der mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne sein.

Darüber hinaus hätten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich zu einer Reihe von Reformen und Investitionen zu verpflichten, die dazu beitragen, die Verschuldung auf einen nachhaltigen Pfad zu führen und deshalb einen längeren Anpassungszeitraum und einen graduelleren Anpassungspfad untermauern könnten. Der Anpassungspfad, die Reformen und die Investitionen werden mit der Kommission erörtert und – sobald eine positive Bewertung vorliegt – vom Rat angenommen. Die Pläne müssten während des

⁽⁸⁾ Zu diesem Richtwert s. Artikel 2 Absatz 1a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6).

gesamten Anpassungszeitraums ihren Niederschlag in den nationalen Haushalten finden, wobei die Mitgliedstaaten den Plan erst nach mindestens vier Jahren ändern könnten. Auf Wunsch der Mitgliedstaaten könnte diese Mindestfrist für die Anpassung verlängert werden, um den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften zu entsprechen. Der Plan könnte früher überarbeitet werden, wenn objektive Umstände die Umsetzung des Plans unmöglich machen, müsste aber dann wieder demselben Validierungsverfahren unterzogen werden. Häufige Überarbeitungen würden die Glaubwürdigkeit der Pläne als Grundlage für eine umsichtige Politik untergraben.

Als Grundlage für die Festlegung des haushaltspolitischen Anpassungspfads und die jährliche haushaltspolitische Überwachung würde ein einziger, auf der Schuldentragfähigkeit beruhender operativer Indikator herangezogen, wodurch der haushaltspolitische Rahmen erheblich vereinfacht und die Transparenz erhöht würde.

Würden die national finanzierten Nettoprimärausgaben, d. h. die Ausgaben ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen, ohne Zinsausgaben und ohne Ausgaben aufgrund konjunkturbedingter Arbeitslosigkeit, als einziger operativer Indikator für die Überwachung verwendet, könnten die automatischen Stabilisatoren, einschließlich Einnahmen- und Ausgabenschwankungen außerhalb der direkten Kontrolle der Regierung, wirken gelassen werden. Dies würde ein höheres Maß an makroökonomischer Stabilisierung gewährleisten. Die Mitgliedstaaten könnten für nationale Haushaltszwecke alternative Indikatoren (z. B. einen strukturellen Saldo) verwenden, während die jährliche haushaltspolitische Überwachung auf EU-Ebene ausschließlich auf der Grundlage dieses einzigen operativen Indikators und damit des Ausgabenpfads erfolgen würde. Dieser einzige operative Indikator sollte so definiert werden, dass die Schuldentragfähigkeit gewährleistet ist. Der vereinbarte mehrjährige Pfad für die Nettoprimärausgaben sollte sicherstellen, dass der Schuldenstand spätestens am Ende des Anpassungszeitraums rückläufig wird oder bleibt bzw. auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau verharrt, während gleichzeitig gewährleistet ist, dass das Haushaltsdefizit mittelfristig unter 3 % des BIP gehalten wird. ⁽⁹⁾

3.3 Einigung über die nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne

Der nationale mittelfristige strukturelle finanzpolitische Plan stünde im Mittelpunkt des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts und müsste von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines gemeinsamen EU-Rahmens vorgelegt werden. Im überarbeiteten gemeinsamen EU-Rahmen würden Anforderungen festgelegt, die sicherstellen, dass der öffentliche Schuldenstand auf einen Abwärtspfad gebracht wird oder auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau verharrt und das Defizit unter dem Referenzwert von 3 % des BIP bleibt. Im gemeinsamen EU-Rahmen würden auch die Kriterien für die Bewertung der Reformen und Investitionen festgelegt, die eine Verlängerung des Anpassungspfads ermöglichen könnten. Die mittelfristigen Pläne der Mitgliedstaaten müssten mit dem gemeinsamen überarbeiteten EU-Rahmen in Einklang stehen.

⁽⁹⁾ Die Kommission wird ihren Rahmen für die Schuldentragfähigkeitsanalyse nutzen, der sich als Analyseinstrument für die Bewertung von Schuldentragfähigkeitsrisiken bewährt hat (siehe Kasten 1).

Nach einer positiven Bewertung durch die Kommission würde der Rat den mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plan, einschließlich des darin dargelegten haushaltspolitischen Zielpfads, annehmen. Die Kommission würde den Plan anhand des überarbeiteten gemeinsamen EU-Rahmens bewerten und könnte die strukturellen finanzpolitischen Pläne nur dann befürworten, wenn der Schuldenstand auf einen Abwärtspfad gebracht wird oder auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau verharrt und das Haushaltsdefizit mittelfristig unter dem Referenzwert von 3 % des BIP bleibt. Der Plan würde vom Rat als angemessen gebilligt, wobei multilaterale Gespräche in den einschlägigen Ausschüssen des Rates Transparenz und Rechenschaftspflicht gewährleisten würden. Mit diesem Modell würde die nationale Eigenverantwortung gestärkt. Werden die Anforderungen des überarbeiteten gemeinsamen EU-Rahmens stärker in innenpolitische Debatten einbezogen, würde dadurch auch die multilaterale haushaltspolitische Überwachung verbessert.

3.4 Umsetzung des nationalen mittelfristigen Plans und jährliche Überwachung

Um Transparenz zu gewährleisten und die wirksame Überwachung der Umsetzung der mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne zu erleichtern, würden die Mitgliedstaaten jährliche Fortschrittsberichte vorlegen. Zusätzlich zur haushaltspolitischen Berichterstattung würde in diesen Berichten auch ausführlich auf die Umsetzung der in den mittelfristigen Plänen vorgesehenen Reformen und Investitionen eingegangen.⁽¹⁰⁾ Sie wären die Grundlage für die jährliche Überwachung durch die Kommission und den Rat, insbesondere auch für etwaige Durchsetzungsbeschlüsse.

Den Mitgliedstaaten würde zwar mehr Spielraum bei der Gestaltung ihres haushaltspolitischen Zielpfades zugestanden, doch würde die multilaterale Überwachung durch eine strengere EU-Durchsetzung untermauert. Die Durchsetzung würde im Vergleich zum gegenwärtigen Rahmen verschärft. Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (Defizitverfahren) bliebe im Falle von Verstößen gegen den Defizit-Referenzwert von 3 % des BIP („defizitbedingtes Defizitverfahren“) unverändert. Dieses Verfahren ist ein fest etablierter Bestandteil der haushaltspolitischen Überwachung der EU, der seine Wirksamkeit bei der Beeinflussung des finanzpolitischen Verhaltens unter Beweis gestellt hat und dank seiner Einfachheit von politischen Entscheidungsträgern und der breiten Öffentlichkeit gut verstanden wird. Das Defizitverfahren wegen Verstößen gegen das Schuldenstandskriterium („schuldenstandbedingtes Defizitverfahren“) würde sowohl mit Blick auf seine Eröffnung als auch seine Einstellung gestärkt. Sein Fokus läge auf Abweichungen vom vereinbarten haushaltspolitischen Pfad, auf den sich der Mitgliedstaat verpflichtet und den der Rat gebilligt hat. Bei Mitgliedstaaten, deren öffentlicher Schuldenstand eine erhebliche Herausforderung darstellt, würden Abweichungen vom vereinbarten Pfad standardmäßig zur Einleitung eines Defizitverfahrens führen. Bei Mitgliedstaaten mit einem öffentlichen Schuldenstand, der eine moderate Herausforderung darstellt, könnten Abweichungen dann zur Einleitung eines Defizitverfahrens führen, wenn

⁽¹⁰⁾ Während der Laufzeit der Aufbau- und Resilienzfazilität würden die einschlägigen Wechselwirkungen mit den Aufbau- und Resilienzplänen berücksichtigt.

bei einer Bewertung festgestellt würde, dass daraus „schwerwiegende Fehler“ resultieren könnten. Das Sanktionsspektrum würde erweitert, beispielsweise um Sanktionen, die über die Reputation wirken (siehe Abschnitt 4.2).

Um sicherzustellen, dass die Reform- und Investitionszusagen erfüllt werden, würde ein neues Instrument geschaffen. Der vorgeschlagenen Reform zufolge könnten die Mitgliedstaaten einen graduelleren Anpassungspfad beantragen, indem sie eine Reihe vorrangiger Reformen und Investitionen vorlegen, die ein langfristig nachhaltiges Wachstum fördern und so zur Verbesserung der Schuldendynamik beitragen (siehe Abschnitt 4.1). Werden diese Selbstverpflichtungen nicht eingehalten, würde ein neues Durchsetzungsinstrument greifen und bewirken, dass der Anpassungspfad verschärft würde.⁽¹¹⁾ Da insbesondere in einer Währungsunion negative Spillover-Effekte drohen, könnten gegen Länder des Euro-Währungsgebiets bei einer Nichtumsetzung finanzielle Sanktionen verhängt werden.

Nationale Rahmen und Verfahren würden dazu beitragen, dass die Ziele, die im mittelfristigen Plan mit finanzpolitischen Strukturreformen festgelegt sind, erreicht werden. Unabhängigen finanzpolitischen Institutionen käme in jedem Mitgliedstaat eine wichtige Rolle dabei zu, die den Plänen zugrunde liegenden Annahmen zu bewerten, die Angemessenheit der Pläne mit Blick auf die Schuldenragfähigkeit und die länderspezifischen mittelfristigen Ziele zu bewerten und die Einhaltung des jeweiligen Plans zu überwachen. Dies würde eine Verbesserung des Aufbaus und der Leistungsstärke der unabhängigen finanzpolitischen Institutionen mit sich bringen. Ergebnis wären eine breitere Debatte auf nationaler Ebene und damit auch ein höheres Maß an politischer Unterstützung und Eigenverantwortung für den mittelfristigen Plan. Die Kommission wird das Mandat und die Rolle des Europäischen Fiskalausschusses in diesem Zusammenhang überdenken.

3.5 Ein wirksamerer Rahmen für die Erkennung und Behebung makroökonomischer Ungleichgewichte

Eckpfeiler der von der Kommission vorgeschlagenen Orientierungen für das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht wäre ein verstärkter Dialog mit den Mitgliedstaaten, um durch Eigenverantwortung und Selbstverpflichtung eine bessere Umsetzung zu erreichen. Eine stärkere Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten würde erreicht, indem die Mitgliedstaaten und die Kommission zu einer Verständigung über die im Rahmen des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht festgestellten Herausforderungen und die zu deren Bewältigung erforderlichen Maßnahmen gelangen. Dies würde einen Dialog beinhalten, der in einer Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten mündet, die zur Vermeidung oder Korrektur von Ungleichgewichten erforderlichen Reformen und Investitionen in den mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plan aufzunehmen.

Außerdem sollte die Präventivfunktion des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht in dem durch neue Risiken gekennzeichneten makroökonomischen Umfeld gestärkt werden. Sowohl die erste Prüfung auf Ungleichgewichte im

⁽¹¹⁾ Die genauen Modalitäten und die Rechtsgrundlage dieses Instruments wären noch auszuarbeiten.

Warnmechanismus-Bericht als auch die bei der eingehenden Überprüfung stattfindende Bewertung, ob Ungleichgewichte bestehen, würden in stärkerem Maße vorausschauend gestaltet, damit aufkommende Ungleichgewichte frühzeitig erkannt und angegangen werden können. Dies könnte eine größere Zahl von eingehenden Überprüfungen mit sich bringen, wenn Stromgrößen negative Trends anzeigen, die auf ein hohes Risiko von Ungleichgewichten schließen lassen. Möglich ist auch, dass bei eingehenden Überprüfungen häufiger keine Ungleichgewichte festgestellt würden.

Die Reform würde die bisherige Trägheit des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht verringern, indem bei der Bewertung von Ungleichgewichten stärker auf die Entwicklung von Risiken und die Umsetzung politischer Maßnahmen geachtet würde. Dies bedeutet, dass der Blick bei der Bewertung der Korrektur von Ungleichgewichten stärker auf voraussichtlich anhaltende Trendentwicklungen und darauf gerichtet würde, welche Maßnahmen umgesetzt wurden. Dieser Ansatz würde bedeuten, dass das Verfahren im Falle von Mitgliedstaaten, die Maßnahmen zur Behebung der Ungleichgewichte getroffen und Ungleichgewichte bei Bestandsgrößen kontinuierlich korrigiert haben, zurückgefahren würde.

Ein Ziel der Reform wäre schließlich, dass sich das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht klar auf makroökonomische Fragestellungen konzentriert, die die Mitgliedstaaten beeinträchtigen, und zugleich die EU- und Euroraum-Dimension von Ungleichgewichten stärker ins Blickfeld rückt. Dabei könnten Schwachstellen aufgezeigt werden, die sich auf die EU und das Euro-Währungsgebiet insgesamt auswirken könnten, und es könnte deutlich gemacht werden, welchen Anteil die verschiedenen Mitgliedstaaten an diesen Schwachstellen haben. Dies würde helfen, Spillover-Effekte zu internalisieren, und in die Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet einfließen.

Um die Synergien zwischen dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht und dem haushaltspolitischen Rahmen voll auszuschöpfen, sieht die Reform mehrere Verknüpfungen vor. Erstens müssten die mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne bei Mitgliedstaaten mit festgestellten Ungleichgewichten auch Reformen und Investitionen zur Korrektur dieser Ungleichgewichte enthalten. Zweitens würde bei Ländern mit makroökonomischen Ungleichgewichten für den Fall, dass die als Begründung für einen längeren Anpassungszeitraum dienenden einschlägigen Reformen und Investitionen ausbleiben, die Einleitung eines Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht erwogen. Zu guter Letzt würde der Mitgliedstaat, falls ein Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht eingeleitet wurde, aufgefordert, einen überarbeiteten strukturellen finanzpolitischen Plan vorzulegen, der die Funktion des aktuell im EU-Recht vorgesehenen Korrekturmaßnahmenplans übernehme.⁽¹²⁾

⁽¹²⁾ Zum Korrekturmaßnahmenplan siehe Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25).

4. Wie soll der überarbeitete Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung in der Praxis funktionieren?

Ausgehend von den im vorherigen Abschnitt skizzierten Reformen geht es in diesem Abschnitt darum, wie bestimmte Aspekte des überarbeiteten gemeinsamen haushaltspolitischen Rahmens der EU in der Praxis funktionieren sollen. Im Einzelnen geht es darum, wie die nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne aufgestellt und vereinbart werden sollen, wie bewertet wird, ob die Haushaltsergebnisse mit dem gebilligten Ausgabenpfad übereinstimmen, und wie makroökonomische Ungleichgewichte ermittelt werden und ihre Korrektur überwacht wird. Ein weiteres Thema dieses Abschnitts ist der Rahmen für den finanziellen Beistand, d. h. der Rahmen für die finanzielle Unterstützung von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind.

4.1 Wie soll der Plan aufgestellt und vereinbart werden?

Vorlage, Bewertung, Billigung und Überarbeitung des nationalen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plans

Innerhalb des gemeinsamen Rahmens würde die Kommission für Mitgliedstaaten, deren Schuldenstand eine erhebliche oder moderate Herausforderung darstellt, einen mehrjährigen Referenzanpassungspfad vorschlagen, der sich auf die Nettoprümaausgaben beziehen und auf einen Zeitraum von mindestens vier Jahren erstrecken würde. Anker des Referenzanpassungspfads wäre die Schuldentragfähigkeit, d. h. der Pfad sollte bei Mitgliedstaaten mit erheblichen oder moderaten haushaltspolitischen Herausforderungen sicherstellen, dass der Schuldenstand, selbst wenn weitere finanzpolitische Maßnahmen ausbleiben, nach Ablauf des Konsolidierungszeitraums auf einem plausibel rückläufigen Pfad bliebe und das Defizit unter dem Schwellenwert von 3 % des BIP gehalten würde (weitere Einzelheiten siehe Kasten 1). Bei jedem Mitgliedstaat ließe sich aus dem mehrjährigen Ausgabenpfad, der den Schuldenstand auf einen Abwärtspfad bringen würde, somit die entsprechende Höhe des strukturellen Primärsaldos ableiten, der am Ende des Vierjahreszeitraums erreicht sein müsste. Die Schuldentragfähigkeitsanalyse⁽¹³⁾, der mehrjährige Referenzanpassungspfad und die entsprechende Höhe des strukturellen Primärsaldos am Ende des vierjährigen Anpassungszeitraums würden von der Kommission veröffentlicht. Diese Eckwerte würden einen gemeinsamen Bezugsrahmen für die Bewertung der von den Mitgliedstaaten vorzulegenden Pläne vorgeben.

Bei der Vorlage des mindestens vierjährigen Referenzanpassungspfads würde die Kommission den folgenden gemeinsamen Rahmen anwenden:

- Bei Mitgliedstaaten mit erheblichen Herausforderungen im Bereich der öffentlichen Verschuldung sollte der Referenzpfad für die Nettoausgaben bei Ablauf des vierjährigen Planungszeitraums sicherstellen, dass i) der Schuldenpfad bei

⁽¹³⁾ Die Schuldentragfähigkeitsanalyse würde als Risikobewertungsinstrument nur bei der Gestaltung der Pläne eine Rolle spielen, nicht bei deren Umsetzung.

unveränderter Politik über einen Zehnjahreszeitraum plausibel und beständig rückläufig ist und ii) das Defizit im selben Zehnjahreszeitraum bei unveränderter Politik unter dem Referenzwert von 3 % des BIP gehalten wird.

- Bei Mitgliedstaaten mit moderater Schuldenherausforderung sollte der Referenzpfad für die Nettoausgaben sicherstellen, dass i) der Schuldenpfad bei unveränderter Politik spätestens drei Jahre nach Ablauf des Planungszeitraums über einen Zehnjahreszeitraum betrachtet plausibel und beständig rückläufig ist und ii) das Defizit nach Ablauf des Planungszeitraums im selben Zehnjahreszeitraum unter dem Referenzwert von 3 % des BIP bleibt.

Die Plausibilität würde die Kommission mithilfe von Stresstests und stochastischen Analysen bewerten, bei denen gemeinsame Schocks in Bezug auf die Kurz- und Langfristzinsen, das nominale BIP-Wachstum, den Primärsaldo und die nominalen Wechselkurse simuliert würden. Diese Analyse würde zusammen mit dem Referenzpfad für die Nettoausgaben veröffentlicht. Auch die Methodik und die zugrunde liegenden Daten würde die Kommission zur Verfügung stellen.

Bei der Bewertung des Plans würde die Kommission auch prüfen, ob glaubhaft sichergestellt ist, dass das Defizit über einen Zehnjahreszeitraum unter 3 % des BIP gehalten wird.

Bei Mitgliedstaaten, deren öffentlicher Schuldenstand eine geringe Herausforderung aufgibt, sollte spätestens drei Jahre nach Ablauf des Planungszeitraums sichergestellt sein, dass das Defizit bei unveränderter Politik über einen Zehnjahreszeitraum unter diesem Referenzwert bleibt.

In einem nächsten Schritt würde jeder Mitgliedstaat einen mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plan übermitteln, der von der Kommission bewertet und vom Rat gebilligt würde. Diese Pläne würden den mittelfristigen haushaltspolitischen Pfad sowie die Reform- und Investitionszusagen enthalten. Der haushaltspolitische Anpassungspfad würde bezogen auf die Nettoprimaryausgaben festgelegt, d. h. die Ausgaben ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen und ohne Zinsausgaben und Ausgaben für konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit. Von diesem mittelfristigen Haushaltspfad würden entsprechende jährliche Ausgabenobergrenzen abgeleitet. Bei Mitgliedstaaten, in denen im Rahmen des entsprechenden Verfahrens ein makroökonomisches Ungleichgewicht festgestellt wurde, müssten die Pläne auch Reformen und Investitionen zur Korrektur dieser Ungleichgewichte enthalten. Der Übermittlung des Plans würde ein eingehender fachlicher Dialog mit der Kommission vorausgehen. Die Kommission würde den mittelfristigen Plan ganzheitlich bewerten und dabei berücksichtigen, wie der haushaltspolitische Kurs, die Reformen und die Investitionen zusammenspielen. Grundlage für die Bewertung wären ein gemeinsamer EU-Bewertungsrahmen und transparente Methoden, wobei stets die Möglichkeit bestünde, zusätzliche Informationen einzuholen oder einen überarbeiteten Plan zu verlangen.

Der Mitgliedstaat könnte eine Verlängerung des Anpassungszeitraums um höchstens drei Jahre beantragen und erwirken, sofern er seinen Plan mit Reformen und Investitionen untermauert, die ein nachhaltiges Wachstum und die Schuldentragfähigkeit fördern. Die Mitgliedstaaten könnten einen graduelleren

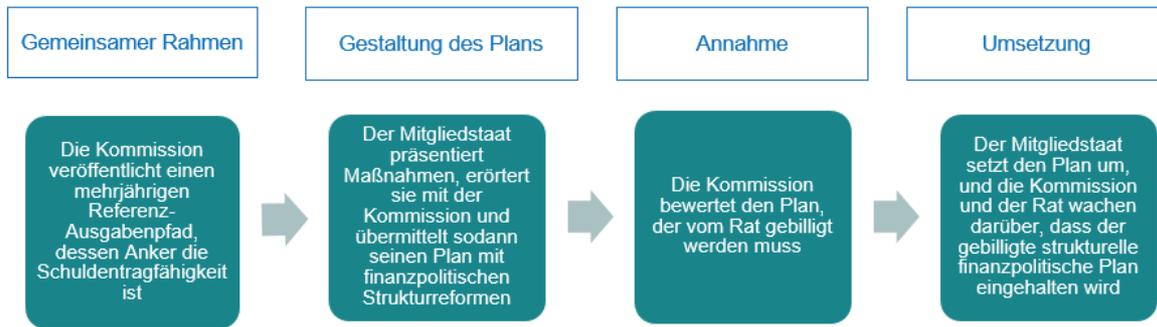
Anpassungspfad vorschlagen, wenn dieser durch Zusagen über vorrangige Reformen und Investitionen untermauert würde. Diese Selbstverpflichtungen würden mithilfe eines gemeinsamen EU-Bewertungsrahmens bewertet (siehe folgenden Unterabschnitt). Sie müssten der Schuldentragfähigkeit zuträglich sein und gemeinsamen Prioritäten und Zielen der EU entsprechen, wobei gleichzeitig sichergestellt werden müsste, dass der nationale strukturelle finanzpolitische Plan alle oder einen wesentlichen Teil der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen ansprache. Während der Laufzeit der Aufbau- und Resilienzfazilität würden die einschlägigen Reformen und Investitionen aus den Aufbau- und Resilienzplänen berücksichtigt.

In einem nächsten Schritt würde der Plan auf Basis der von der Kommission angestellten Bewertung vom Rat angenommen. Nachdem die Kommission den mittelfristigen Plan mithilfe eines gemeinsamen Bewertungsrahmens geprüft hat, würde der Rat den Plan entweder annehmen oder empfehlen, dass der Mitgliedstaat einen geänderten Plan übermittelt. Würden sich der Mitgliedstaat und die Kommission nicht einig, würden Kommission und Rat den mehrjährigen Referenzpfad für die Entwicklung der Nettoausgaben für die Zwecke der haushaltspolitischen Überwachung und Durchsetzung heranziehen.

Im letzten Schritt würde der Mitgliedstaat den Plan umsetzen, was im Rahmen des Europäischen Semesters jährlich von der Kommission und vom Rat überwacht würde. An den vom Rat gebilligten nationalen Plan sollten die jährlichen nationalen Haushalte mindestens vier Jahre lang gebunden sein. Der vereinbarte haushaltspolitische Kurs könnte nur dann früher geändert werden, wenn objektive Umstände die Umsetzung des Plans unmöglich machen. Jede vom Mitgliedstaat vorgeschlagene Revision müsste von der Kommission bewertet und vom Rat angenommen werden, wie es auch beim Plan selbst der Fall ist.

Wird bei Mitgliedstaaten ein makroökonomisches Ungleichgewicht festgestellt, nachdem der mittelfristige Plan bereits steht, würde der Plan in aller Regel nicht wieder geändert, um die Maßnahmen zur Behebung der Ungleichgewichte darin aufzunehmen. Vielmehr würde ein politischer Dialog mit dem Mitgliedstaat darüber einsetzen, welche Maßnahmen zur Behebung der Ungleichgewichte erforderlich sind. Diese Maßnahmen würden vom Mitgliedstaat zunächst in einem Schreiben mitgeteilt und in den mittelfristigen Plan dann aufgenommen, wenn dieser nach dem oben beschriebenen Bewertungs- und Billigungsverfahren aktualisiert wird (Kasten 2).

Abbildung 3: Das Verfahren im Überblick



Gemeinsamer Rahmen für die Bewertung des mittelfristigen Plans

In der Gestaltungsphase würde die Kommission bewerten, ob der von den Mitgliedstaaten vorgeschlagene mehrjährige haushaltspolitische Anpassungspfad sicherstellt, dass der Schuldenstand spätestens am Ende des Anpassungszeitraums rückläufig wird oder bleibt bzw. auf einem dem Vorsichtsgebot entsprechenden Niveau verharrt und das Defizit mittelfristig unter 3 % des BIP gehalten wird. Der Referenzanpassungspfad würde als gemeinsame Grundlage für die Erörterungen und für die Bewertung der Pläne durch die Kommission dienen. Der Referenzanpassungspfad sollte auch sicherstellen, dass das Defizit mittelfristig unter dem Referenzwert von 3 % des BIP gehalten wird. Bei Mitgliedstaaten, die bei Vorlage des Plans bereits Gegenstand eines Defizitverfahrens sind, würde die Kommission bewerten, ob der Plan mit den einschlägigen Empfehlungen und Beschlüssen des Rates in Einklang steht.

Hat ein Mitgliedstaat eine Verlängerung des Anpassungszeitraums um höchstens drei Jahre beantragt, würde ein solcher Antrag dann positiv beschieden, wenn der längere Anpassungspfad durch angemessene und zeitgebundene Reform- und Investitionszusagen untermauert ist. Von den Mitgliedstaaten würde eine ausführliche und transparente Dokumentation erwartet, die eine quantitative Analyse der etwaigen kurzfristigen Kosten und der mittelfristigen Auswirkungen der Reform- und Investitionszusagen auf den Haushalt und das Potenzialwachstum enthalten müsste. Bei der Prüfung eines solchen Antrags würde die Kommission die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Reform- und Investitionszusagen nach folgenden Kriterien bewerten: Sie sollten

- das Wachstum fördern und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen unterstützen;
- mit gemeinsamen EU-Prioritäten in Einklang stehen, insbesondere auch mit den nationalen Energie- und Klimaplänen (die an die Ziele des EU-Klimagesetzes

angepasst sind), den nationalen Fahrplänen für die digitale Dekade⁽¹⁴⁾ und der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, und sicherstellen, dass der strukturelle finanzpolitische Plan alle oder einen wesentlichen Teil der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen angeht, gegebenenfalls auch die Empfehlungen im Rahmen des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht;

- hinreichend ausführlich, frontlastig, zeitgebunden und überprüfbar sein;
- sicherstellen, dass länderspezifische Investitionsprioritäten angegangen werden können, ohne dass dafür im Planungszeitraum Investitionen an anderer Stelle gekürzt werden müssen.

Auf der Grundlage einer positiven Bewertung durch die Kommission würde der Rat den verlängerten Anpassungspfad und die diesem zugrunde liegenden Reform- und Investitionszusagen annehmen.

In der Praxis wären für die Aufstellung des mittelfristigen Plans eines Mitgliedstaats und dessen Bewertung durch die Kommission die folgenden technischen Spezifikationen von Bedeutung:

- In dem Plan müssten die Annahmen und Projektionen für den Verlauf der einschlägigen makroökonomischen und finanzpolitischen Variablen dargelegt werden. Gelten würden diese für den makroökonomischen und haushaltspolitischen Pfad im Anpassungszeitraum des Plans sowie für die anschließende Fortschreibung der Projektionen unter der Annahme einer unveränderten Politik für die folgenden zehn Jahre. Die Schuldenstandprojektionen bei unveränderter Politik, die in den Plan aufgenommen werden, sollten mit den entsprechenden Projektionen der Kommission in Einklang stehen (weitere Einzelheiten siehe Kasten 1).
- Beantragt ein Mitgliedstaat einen längeren Anpassungszeitraum, so müsste sein Plan eine eingehende und transparente Dokumentation enthalten, die belegt, wie die Reform- und Investitionszusagen ein nachhaltiges Wachstum und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen unterstützen. Außerdem müsste darin eine quantitative Analyse angestellt werden, wie sich die Reformen und Investitionen, mit denen der längere Anpassungszeitraum begründet wird, mittelfristig sowohl auf den Haushalt als auch auf das Potenzialwachstum auswirken.
- Der Plan würde auch die projizierten Ausgaben umfassen, die mit Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität, mit kohäsionspolitischen Mitteln und anderen EU-Transfers finanziert werden sollen. Die sonstigen Daten- und Berichtsanforderungen, sowohl für den mittelfristigen Plan selbst als auch für den jährlichen Fortschrittsbericht, wären noch weiterzuentwickeln, wobei die gegenwärtigen Anforderungen für die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und die nationalen

⁽¹⁴⁾ Die gemäß Artikel 7 des Beschlusses des Europäischen Parlaments und des Rates über das Politikprogramm für die digitale Dekade 2030 neun Monate nach dessen Inkrafttreten (voraussichtlich im Januar 2023) vorgelegt werden.

Reformprogramme als Ausgangspunkt dienen könnten, aber auf einen längeren Zeithorizont ausgedehnt werden müssten.

- Aus dem vereinbarten mehrjährigen Pfad für die Entwicklung der Nettoprimaryausgaben würden für die Dauer des Anpassungszeitraums jährliche Ausgabenobergrenzen abgeleitet, die bei den national finanzierten Ausgaben einzuhalten wären, wobei der Plan auch die projizierten Ausgaben enthalten würde, die aus der Aufbau- und Resilienzfazilität, aus den Kohäsionsfonds und mit anderen EU-Transfers finanziert werden sollen. Der Pfad würde so festgelegt, dass ein erheblicher Teil der notwendigen Konsolidierung innerhalb des Anpassungszeitraums durchgeführt und nicht künftigen Regierungen hinterlassen würde. Die Ausgabenentwicklung würde sowohl jährlich als auch unterjährig überwacht, damit sich kleinere jährliche Abweichungen am Ende nicht zu großen Abweichungen vom Pfad summieren.

4.2 Wie soll bewertet werden, ob die tatsächlichen Ergebnisse mit den Plänen übereinstimmen?

Grundsätze für die Bewertung der Regeltreue

Die Umsetzung der mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne würde daran gemessen, ob der vom Rat gebilligte mehrjährige Pfad für die Nettoprimaryausgaben eingehalten wird. Auch wenn die Überwachung und Durchsetzung weiterhin auf dem jährlichen und unterjährigen Überwachungszyklus beruhen würden, wobei den Jahresberichten besondere Bedeutung zukäme, läge der Fokus der Überwachung auf der Einhaltung des mittelfristigen Plans. Die national finanzierten Ausgaben müssten sich an den vereinbarten mehrjährigen Nettoprimaryausgabenpfad halten. Da die automatischen Stabilisatoren wirken gelassen werden könnten, wenn die Nettoprimaryausgaben als einziger operativer Indikator für die Überwachung herangezogen werden, könnten die konjunkturellen Bedingungen keine Abweichung vom Pfad rechtfertigen (denn dabei bestünde die Gefahr einer asymmetrischen Anwendung in schlechten Zeiten, was die Konsolidierung und die Schuldenragfähigkeit untergraben würde). Ebenso stünde es den Mitgliedstaaten zwar frei, weitere Reformen oder Investitionen durchzuführen, doch würde der vereinbarte mehrjährige Nettoprimaryausgabenpfad auch bei neuen politischen Initiativen nicht wieder geändert.

Für Ausnahmesituationen, in denen der gebilligte Anpassungspfad realistischerweise nicht mehr eingehalten werden kann, braucht es robuste Ausweichklauseln. Die strikte Einhaltung des vereinbarten mehrjährigen Nettoprimaryausgabenpfads würde eine antizyklische Finanzpolitik ermöglichen, sodass in guten Zeiten Haushaltspuffer gebildet und in schlechten Zeiten die nötigen politischen Maßnahmen getroffen werden könnten.⁽¹⁵⁾ Allerdings bliebe für den Fall größerer Schocks, die das Euro-Währungsgebiet oder die EU

⁽¹⁵⁾ Die Komplementarität zwischen dem Festhalten an einer regelbasierten Haushaltspolitik und dem Koordinierungsbedarf in Ausnahmesituationen wurde auch mit den Aktivierungsvoraussetzungen für das Transmissionsinstrument (TPI) der EZB anerkannt, denn zu den Kriterien, die der EZB-Rat bei seiner Entscheidung über die Aktivierung des TPI zu berücksichtigen hat, zählt auch, ob sich die Mitgliedstaaten an den haushaltspolitischen Rahmen der EU halten.

als Ganzes treffen, eine allgemeine Ausweichklausel erhalten, die zur Bewältigung eines schweren Wirtschaftsabschwungs eine vorübergehende Abweichung vom haushaltspolitischen Pfad ermöglichen würde. Darüber hinaus würde es eine Klausel über außergewöhnliche Umstände gestatten, vorübergehend vom mittelfristigen Haushaltspfad abzuweichen, falls sich außergewöhnliche Umstände, die sich der Kontrolle der Regierung entziehen, erheblich auf die öffentlichen Finanzen eines einzelnen Mitgliedstaats auswirken. Voraussetzung dafür wäre, dass die Größenordnung des Schocks über das „normale“ Maß hinausgeht (so sollten z. B. die Kosten von Naturkatastrophen bis zu einem gewissen Grade eingeplant werden). Inkraftsetzung und Verlängerung der allgemeinen und länderspezifischen Klauseln würden die Zustimmung des Rates erfordern.

Um die Eigenverantwortung und Transparenz auf nationaler Ebene zu erhöhen, könnten unabhängige finanzpolitische Institutionen an der Überwachung der Einhaltung der mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Pläne mitwirken und die nationalen Regierungen so unterstützen. Unabhängige finanzpolitische Institutionen könnten die Angemessenheit der Pläne und der ihnen zugrunde liegenden Prognosen vorab bewerten und die nationalen Regierungen so in der Gestaltungsphase unterstützen. Dies würde die Eigenverantwortung für die Pläne auf nationaler Ebene stärken und die Transparenz erhöhen, bevor der Plan auf EU-Ebene gebilligt wird. Darüber hinaus könnten unabhängige finanzpolitische Institutionen die Durchsetzung auf nationaler Ebene stärken, indem ihnen die Verantwortung dafür übertragen würde, nachträglich die Übereinstimmung der Haushaltsergebnisse mit dem vereinbarten mehrjährigen Nettoprimärausgabenpfad zu bewerten und gegebenenfalls auch die Stichhaltigkeit von Begründungen für Abweichungen vom Pfad zu beurteilen. Die Kommission und der Rat, die für die haushaltspolitische Überwachung durch die EU zuständig sind, könnten die Bewertung unabhängiger finanzpolitischer Institutionen berücksichtigen, doch müsste das Recht, den endgültigen Beschluss vorzuschlagen bzw. anzunehmen, weiterhin bei ihnen liegen.

Durchsetzung des mittelfristigen Haushaltspfads und Defizitverfahren

Notwendiges Gegenstück zu einem risikobasierten Überwachungsrahmen, der den Mitgliedstaaten mehr Spielraum bei der Festlegung ihrer Anpassungspfade lässt, wäre eine stärkere Ex-post-Durchsetzung. Konformitätsbewertung und Durchsetzung fänden kontinuierlich statt, insbesondere auf der Grundlage der jährlichen Fortschrittsberichte und der für die Zwecke des Defizitverfahrens übermittelten Daten. Bei Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets würde die Kommission im Herbst auch bewerten, ob die Übersichten über die Haushaltsplanung mit dem vereinbarten mehrjährigen Nettoprimärausgabenpfad übereinstimmen. Bei Mitgliedstaaten, die ihren mittelfristigen Plan einhalten, wären keine jährlichen haushaltspolitischen Empfehlungen mehr nötig. Zugleich könnte die Kommission/der Rat Empfehlungen mit Frühwarnungen aussprechen, bevor die Bedingungen für die Einleitung eines Defizitverfahrens erfüllt sind, d. h. wenn sie ein hohes Risiko sehen, dass der Schwellenwert von 3 % des BIP überschritten wird, oder wenn Abweichungen vom vereinbarten mehrjährigen Nettoprimärausgabenpfad eintreten, die keine Einleitung des Defizitverfahrens nach sich ziehen.

Das defizitbedingte Defizitverfahren würde beibehalten, während das schuldenstandbedingte Defizitverfahren verschärft und zu einem zentralen Instrument dafür würde, die dauerhafte Einhaltung des vereinbarten mehrjährigen Nettoprimärausgabenpfads durchzusetzen. Die bestehenden Regeln für die Einleitung und Einstellung eines defizitbedingten Defizitverfahrens blieben unverändert. Ein schuldenstandbedingtes Defizitverfahren käme nach den reformierten Regeln in Gang, wenn ein Mitgliedstaat mit einem Schuldenstand von mehr als 60 % des BIP vom vereinbarten mehrjährigen Nettoprimärausgabenpfad, der in dem vom Rat gebilligten mittelfristigen Plan festgelegt ist, abweicht. In diesem Fall würde die Kommission, wie im Vertrag vorgesehen, einen „Bericht nach Artikel 126 Absatz 3“ erstellen, in dem die einschlägigen Faktoren bewertet würden. Bei einem Mitgliedstaat, dessen öffentlicher Schuldenstand eine erhebliche Herausforderung darstellt, würde eine Abweichung vom vereinbarten Pfad standardmäßig zur Einleitung eines Defizitverfahrens führen. Für das Defizitverfahren würde grundsätzlich der ursprünglich vom Rat gebilligte Pfad gelten. Sollte dieser ursprüngliche Pfad aufgrund objektiver Umstände nicht mehr einzuhalten sein, könnte die Kommission dem Rat im Rahmen des Defizitverfahrens einen geänderten Pfad vorschlagen. Werden die Reformen und Investitionen, die einen graduelleren Anpassungspfad untermauern, nicht umgesetzt, würde ein neues Durchsetzungsinstrument außerdem zur Verschärfung des Anpassungspfads führen. Mithilfe fiktiver Kontrollkonten für jeden Mitgliedstaat würde die Kommission kumulative Abweichungen vom vereinbarten mehrjährigen Nettoprimärausgabenpfad im Zeitverlauf verfolgen. Dies würde das mittelfristige Systemgedächtnis stärken und verhindern, dass sich kleine Abweichungen am Ende zu großen summieren.

Die Durchsetzungsmechanismen würden verstärkt:

- Durch Absenkung der Höhe von *finanziellen Sanktionen* würde eine Restriktion für ihre tatsächliche Nutzung aus der Welt geschafft.
- Die *über die Reputation wirkenden Sanktionen* würden ausgebaut. Beispielsweise könnte von den Ministerinnen und Ministern derjenigen Mitgliedstaaten, die Gegenstand eines Defizitverfahrens sind, verlangt werden, dass sie die Maßnahmen zur Umsetzung der im Defizitverfahren ausgesprochenen Empfehlungen im Europäischen Parlament präsentieren.
- Bei den Strukturfonds und der Aufbau- und Resilienzfazilität ist eine *makroökonomische Konditionalität* vorgesehen, die hier in ähnlicher Weise angewandt würde. Die Finanzierung durch die EU könnte auch dann ausgesetzt werden, wenn die Mitgliedstaaten keine wirksamen Maßnahmen zur Korrektur ihres übermäßigen Defizits ergreifen.

Für die Einstellung eines Defizitverfahrens müssten klare Bedingungen erfüllt sein. Bedingung für eine Einstellung wäre, dass das Defizit glaubhaft unter 3 % des BIP bleibt (wie es auch die aktuellen Regeln vorsehen) und der Mitgliedstaat bei einem schuldenstandbedingten Defizitverfahren eine dauerhafte Einhaltung des vereinbarten mehrjährigen Nettoprimärausgabenpfads über drei Jahre nachweisen kann, die sicherstellt, dass der Schuldenstand am Ende des Anpassungszeitraums glaubhaft rückläufig ist.

Durchsetzung der Reform- und Investitionszusagen

Ob die gebilligten Reform- und Investitionszusagen, die einen graduelleren haushaltspolitischen Pfad begründen, eingelöst werden, würde alljährlich im Rahmen des Europäischen Semesters überwacht. Um eine ordnungsgemäße Überwachung zu gewährleisten, sollte der nationale mittelfristige Plan hinreichende Einzelheiten sowie einen Zeitplan für die Umsetzung der Reform- und Investitionszusagen enthalten. In ihren jährlichen Fortschrittsberichten würden die Mitgliedstaaten über die Umsetzung dieser Selbstverpflichtungen berichten und parallel dazu einen Bericht über die Maßnahmen zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen vorlegen.

Um die Reform- und Investitionszusagen, mit denen ein graduellerer Anpassungspfad begründet wird, durchzusetzen, würde ein neues Instrument geschaffen. Sollte ein Mitgliedstaat seine Reform- und Investitionszusagen nicht einlösen, gäbe dieses Instrument der EU die Möglichkeit, einen überarbeiteten mehrjährigen Nettoprimärausgabenpfad (der unter Wahrung einer hohen Qualität der öffentlichen Finanzen verschärft werden müsste) zu verlangen und (im Falle von Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets) auch finanzielle Sanktionen zu verhängen.

4.3 Wie lassen sich makroökonomische Ungleichgewichte frühzeitig erkennen und einschätzen?

Eckpfeiler des reformierten Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht wäre die gemeinsame Festlegung einer Strategie, um Ungleichgewichte durch verstärkten Dialog und verstärktes Engagement anzugehen.

- Wie beim haushaltspolitischen Anpassungspfad würde der Ansatz zur Verhinderung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte in *verstärkter Eigenverantwortung* bestehen, die die betreffenden Mitgliedstaaten nach einem Dialog mit der Kommission zeigen müssten, der auf der eingehenden Überprüfung sowie gegebenenfalls den jeweiligen länderspezifischen Empfehlungen beruht. Der betreffende Mitgliedstaat würde daraufhin in seinem mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plan Zusagen abgeben, deren Einhaltung bei der Analyse der Entwicklung der Ungleichgewichte berücksichtigt wird.
- Wie bei der haushaltspolitischen Überwachung würden auch für das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht *ein verstärktes Monitoring und eine verstärkte Umsetzung* ins Auge gefasst. Damit bliebe das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht weiterhin das Instrument zur Durchsetzung politischer Maßnahmen in Mitgliedstaaten mit übermäßigem makroökonomischen Ungleichgewichten einschließlich solcher, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden oder gefährden könnten, wenn die betreffenden Mitgliedstaaten keine geeigneten politischen Maßnahmen ergreifen.
- Um die Gesamtkohärenz mit den Zusagen im mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plan zu gewährleisten, müsste bei Einleitung eines Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht *dieser Plan auf der Grundlage eines von dem betreffenden Mitgliedstaat vorgelegten überarbeiteten Plans aktualisiert werden und*

würde dann im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Ungleichgewicht als Korrekturmaßnahmenplan fungieren. Die Beschränkung auf einen einzigen Plan würde ein kohärenteres und stärker integriertes Makrofinanzmonitoring ermöglichen.

- Um eine stärkere *Fokussierung auf makroökonomische Aspekte zu erreichen und den Blickwinkel mehr auf die EU/das Euro-Währungsgebiet als Ganzes zu richten*, würden in das MIP-Scoreboard für alle Indikatoren die Werte für die EU und das Euro-Währungsgebiet aufgenommen. Systemische Herausforderungen, insbesondere solche, die mit Klimawandel, Umwelt und Energiewende in Verbindung stehen, werden im Rahmen des Europäischen Semesters behandelt und im Warnmechanismusbericht sowie in der eingehenden Überprüfung dargelegt, wenn sie einen eindeutigen Zusammenhang mit makroökonomischen Ungleichgewichten aufweisen.
- Um eine *stärker zukunftsgerichtete und frühzeitige Risikoerkennung* zu ermöglichen, muss bei einem reformierten MIP die Aufmerksamkeit in den wichtigsten Phasen der MIP-Überwachung auf Stromgrößen gerichtet werden. Beim Warnmechanismusbericht würde der Schwerpunkt stärker auf die Frage gelegt, ob Trends voraussichtlich anhalten werden und wie sich diese in den für eine eingehende Überprüfung ausgewählten Mitgliedstaaten auswirken dürften. Bei ungünstigen Trendentwicklungen würde dies – selbst wenn sie sich nicht in vollem Umfang in Ungleichgewichten bei den Bestandsgrößen niederschlagen – häufigere eingehende Überprüfungen ermöglichen. Die Bewertung, ob Ungleichgewichte bestehen, würde weiterhin anhand der drei Kriterien Schwere, Entwicklung und politische Gegenmaßnahmen vorgenommen. Allerdings würden die Kriterien Entwicklung und politische Gegenmaßnahmen des betreffenden Mitgliedstaats bei dieser Bewertung größeres Gewicht erhalten. Dies könnte dazu beitragen, die festgestellte Trägheit bei der Einstufung von Ungleichgewichten zu verringern.
- Um die Dynamik des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht zu erhöhen, würde *die schrittweise Lockerung bei Mitgliedstaaten, die sich in einem solchen Verfahren befinden, anhand klarer Kriterien erfolgen*. Zu diesen Kriterien könnte beispielsweise gehören, dass die Ungleichgewichte seit mindestens zwei Jahren abnehmen und die Stromgrößen die Erwartung einer weiteren hinreichenden Abnahme stützen; die Prognosen sollten sich kontinuierlich verbessern und die politischen Zusagen, einschließlich derjenigen, die im nationalen strukturellen finanzpolitischen Plan enthalten sind, müssen umgesetzt werden. Die eingehenden Überprüfungen könnten verkürzt werden, wenn der Mitgliedstaat dabei ist, Ungleichgewichte zu korrigieren, und umfassende Berichte müssten generell nur alle drei Jahre vorgelegt werden, es sei denn, die Kommission hält eine Überprüfung zwischenzeitlich für erforderlich.

4.4 Fokussierte und gestraffte Überwachung nach Programmabschluss

Bei der Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung wurde auch die Überwachung nach Programmabschluss auf den Prüfstand gestellt. In ihrer Mitteilung vom Februar 2020 hatte die Kommission die Auffassung vertreten, dass der Rahmen für die

Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind, eine Reihe von Verbesserungen bewirkt und im Allgemeinen gut funktioniert habe. Dennoch wurde darin hervorgehoben, dass die Länder sich nach wie vor ausreichend für die Programme verantwortlich fühlen müssen und auch Transparenz und Rechenschaftslegung nach wie vor ein Thema sind.⁽¹⁶⁾

Die Flexibilität der verstärkten Überwachung als Instrument zur Krisenbewältigung sollte erhalten bleiben. Die verstärkte Überwachung hat sich als flexibles Instrument erwiesen, das am Ende der makroökonomischen Anpassungsprogramme für Griechenland von 2018 bis 2022 erfolgreich eingesetzt wurde. Sie hat es ermöglicht, die Einhaltung von Reformzusagen wirksam zu verfolgen, sodass im Anschluss daran zur Überwachung nach Programmabschluss übergegangen werden konnte. Ebenso wertvoll bleibt die verstärkte Überwachung jedoch auch als Frühinterventionsmaßnahme, wenn verhindert werden soll, dass sich die Lage in einem Mitgliedstaat des Euro-Währungsgebiets so weit verschlechtert, dass ein makroökonomisches Anpassungsprogramm durchgeführt werden muss.

Für die Überwachung nach Programmabschluss sollten klare Ziele festgelegt werden und sollte die Intensität der Überwachung mit diesen Zielen verknüpft sein. Die Überwachung nach Programmabschluss würde sich darauf konzentrieren, i) die Fähigkeit zur Rückzahlung anhand der Wirtschafts-, Haushalts- und Finanzlage zu beurteilen, ii) die Durchführung der im Rahmen des Anpassungsprogramms eingeleiteten, aber noch nicht abgeschlossenen Reformen zu verfolgen, und iii) zu beurteilen, ob Korrekturmaßnahmen notwendig sind, um Bedenken hinsichtlich der Rückzahlungsfähigkeit oder des fortgesetzten Marktzugangs auszuräumen. Die Überwachung nach Programmabschluss würde im Laufe der Zeit der Schwerpunktverlagerung und der Risikoeinschätzung entsprechend an Intensität verlieren. Während die Anfangsjahre auch aufgrund des Monitorings der unter dem Anpassungsprogramm begonnenen, aber noch nicht abgeschlossenen Reformen intensiver wären, würde die Überwachung im Laufe der Zeit mit zunehmender Reformumsetzung abnehmen. In „normalen“ Zeiten läge der Schwerpunkt der Überwachung nach Programmabschluss somit auf der Beurteilung der Rückzahlungsfähigkeit anhand der Wirtschafts-, Haushalts- und Finanzlage und könnte für den Fall, dass Rückzahlungsrisiken als gering eingeschätzt werden, auch durch bessere Verzahnung mit anderen Überwachungsinstrumenten gestrafft werden. Sollte sich die Wirtschafts-, Haushalts- oder Finanzlage verschlechtern, würde ein solcher Ansatz es ermöglichen, die Überwachung nach Programmabschluss erneut zu intensivieren und dabei die Arbeiten, in deren Rahmen die Notwendigkeit von Korrekturmaßnahmen beurteilt wird, miteinzubeziehen.

⁽¹⁶⁾ Der Europäische Rechnungshof hat seither festgestellt, dass die Überwachung nach Programmabschluss zwar ein angemessenes Instrument darstellt, sie wegen unklarer Ziele und unzureichender Straffung und Fokussierung bei der Umsetzung ihre Wirksamkeit aber nicht voll entfalten könne, weswegen der Rechnungshof mehrere Empfehlungen an die Kommission richtete, um diese Mängel im Rahmen der Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung anzugehen.

5. Schlussfolgerungen

In dieser Mitteilung werden die Hauptmerkmale eines reformierten EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung dargelegt. Die wesentlichen Elemente, die darin skizziert werden, tragen der Notwendigkeit eines reformierten Rahmens Rechnung, der den Herausforderungen dieser Dekade gerecht wird. Die für den gerechten Übergang zu einer digitalen und grünen, klimaneutralen Wirtschaft erforderlichen Finanzmittel und höhere Schuldenquoten erfordern Haushaltsvorschriften, die strategische Investitionen ermöglichen, zugleich aber die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherstellen.

Eine zügige Einigung über die Überarbeitung der EU-Haushaltsregeln und anderer Elemente des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung stellt in der derzeitigen kritischen Phase für die europäische Wirtschaft eine drängende Priorität dar. Mitgliedstaaten und Kommission sollten vor den Haushaltsverfahren der Mitgliedstaaten für 2024 einen Konsens über die Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung erzielen. Angesichts der wachsenden Herausforderungen für die EU bedarf es einer starken Koordinierung der Haushalts- und Strukturpolitik und einer wirkungsvollen wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung. Solide öffentliche Finanzen, die eine koordinierte Reaktion auf die aktuellen Herausforderungen und die Erreichung gemeinsamer EU-Prioritäten ermöglichen, gewinnen angesichts früherer und aktueller Krisen zunehmend an Bedeutung. Dies würde auch den Finanzmärkten signalisieren, dass das Euro-Währungsgebiet institutionell solide ist, auf tragfähigen öffentlichen Finanzen ruht und makroökonomische Ungleichgewichte in allen Mitgliedstaaten verhindert bzw. angeht. Glaubwürdige Haushaltsregeln und die Überwachung der Risiken für die Makrofinanzstabilität werden auch der EZB bei der Erreichung ihrer Ziele helfen, so insbesondere bei der Erfüllung ihres schwierigen Auftrags, die Preisstabilität zu wahren und gleichzeitig die Fragmentierung der Finanzmärkte im Euro-Währungsgebiet zu vermeiden.

Eine gründliche Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung würde legislative Änderungen erfordern. Eine Änderung der Basisrechtsvorschriften würde eine Präzisierung und Vereinfachung des Rahmens ermöglichen. Mit der notwendigen Beteiligung von Rat und Europäischem Parlament würde sie für den reformierten Rahmen ein hohes Maß an Rechtssicherheit gewährleisten. Die erforderlichen Legislativänderungen würden im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorgenommen, in das der Rat und das Europäische Parlament bei den meisten Aspekten gleichberechtigt einbezogen würden.

Die meisten Ziele der vorgeschlagenen Reform des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht könnten im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften verfolgt werden. Insbesondere die stärkere Zukunftsausrichtung zur besseren Einschätzung von Risiken und die Anpassung der Kriterien, anhand deren entschieden wird, ob Ungleichgewichte bestehen und wie diese einzustufen und zu korrigieren sind, wären innerhalb des derzeitigen Rechtsrahmens möglich.

Ausgehend von diesen Orientierungen und der anschließenden Diskussion wird die Kommission die Vorlage von Legislativvorschlägen in Erwägung ziehen. Im ersten Quartal 2023 wird sie erneut haushaltspolitische Leitlinien für den nächsten Zeitraum

vorgeben. Diese Leitlinien werden die haushaltspolitische Koordinierung und die Ausarbeitung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten für 2024 und darüber hinaus erleichtern. Sie werden der Wirtschaftslage, der besonderen Situation der einzelnen Mitgliedstaaten und den in dieser Mitteilung dargelegten Orientierungen Rechnung tragen, sofern bis dahin ein ausreichender Grad an Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten erreicht ist. Im Frühjahr 2023 werden diese Leitlinien in den länderspezifischen Empfehlungen Gestalt annehmen.

Kasten 1: Das Kriterium der Schuldentragfähigkeit

Zur Festlegung des Referenzanpassungspfads, der gewährleistet, dass der Schuldenstand sich auf einen als vorsichtig anzusehenden Stand zubewegt, würde die Kommission eine bewährte und transparente, mit den Mitgliedstaaten vereinbarte Methode aus ihrem Rahmen für die Schuldentragfähigkeitsanalyse verwenden. Für Mitgliedstaaten, deren öffentliche Verschuldung eine erhebliche Herausforderung darstellt, würde die Kommission einen Referenzanpassungspfad vorschlagen, der gewährleistet, dass der Schuldenstand in jedem Mitgliedstaat nach vollständiger Umsetzung des Plans nach dem Anpassungszeitraum zehn Jahre lang auf einem plausibel rückläufigen Pfad bleibt, wobei von der Annahme einer unveränderten Politik nach dem Anpassungszeitraum ausgegangen wird. Dieser Referenzanpassungspfad zielt auf einen strukturellen Primärsaldo am Ende des Anpassungszeitraums ab, der gewährleistet, dass sich der Schuldenstand auf einem plausibel rückläufigen Pfad befindet. Bei Mitgliedstaaten, deren Schuldenstand eine moderate Herausforderung darstellt, wäre der Referenzpfad weniger anspruchsvoll.

Der Rahmen der Kommission für die Schuldentragfähigkeitsanalyse ist ein bewährtes Analyseinstrumentarium zur Beurteilung der Schuldentragfähigkeitsrisiken. Er umfasst eine Basisprojektion für den Schuldenpfad über zehn Jahre sowie zusätzliche deterministische Schuldenprojektionen, denen alternative Annahmen für budgetäre, makroökonomische und finanzielle Variablen zugrunde liegen, sowie eine stochastische Analyse, die eine breite gesamtwirtschaftliche Unsicherheit erfasst. Die *Basisprojektion der Schuldentragfähigkeitsanalyse* beruht auf der Annahme einer unveränderten Haushaltspolitik, bei der nach Ablauf des Planungszeitraums keine zusätzlichen haushaltspolitischen Maßnahmen beschlossen werden und die Primärausgaben nur durch die im jüngsten gemeinsamen Bericht der Kommission und des Rates über die Bevölkerungsalterung prognostizierten Veränderungen bei den alterungsbedingten Kosten beeinflusst werden. Das reale BIP-Wachstum entspricht den jüngsten mittelfristigen Projektionen der Kommission nach der gemeinsamen EU-Methodik, in denen die Auswirkungen der Investitionen im Rahmen von NextGenerationEU berücksichtigt sind. Inflation und Zinssätze bewegen sich auf marktgestützte Erwartungen zu. Bei den *deterministischen* Projektionen beruht die Einschätzung des Risikos auf dem projizierten Schuldenstand, dem Schuldenpfad und der Plausibilität der angestrebten Haushaltsposition (einschließlich Spielraum für Korrekturmaßnahmen, falls erforderlich). Bei den *stochastischen* Projektionen beruht die Einschätzung des Risikos auf der Wahrscheinlichkeit, dass sich der Schuldenstand in einem Fünfjahreszeitraum nicht stabilisieren wird, und auf den Umfang der gesamtwirtschaftlichen Unsicherheit. () Davon ausgehend werden die Länder bei dieser Analyse in die drei Risikokategorien *niedrig*, *mittel* und *hoch* eingeteilt. Die Kategorie „*hohes Risiko*“ weist auf erhebliche Herausforderungen beim öffentlichen Schuldenstand (Nachhaltigkeit) hin, die durch finanzpolitische und makroökonomische Maßnahmen angegangen werden müssen.

Ein Anpassungspfad, bei dem sich der Schuldenstand einem vorsichtigen Niveau annähern würde, dürfte gewährleisten, dass der Schuldenstand eines Mitgliedstaats, dessen Staatsverschuldung eine erhebliche oder moderate Herausforderung darstellt, nach Ablauf des Planungszeitraums über einen Zeitraum von zehn Jahren auf einen plausibel rückläufigen Pfad gebracht würde. Bei Mitgliedstaaten, deren Verschuldung eine erhebliche Herausforderung darstellt, wäre dies der Fall, wenn der Schuldenpfad nach Ablauf des Planungszeitraums über einen Zeitraum von zehn Jahren betrachtet plausibel und beständig rückläufig wäre. Bei Mitgliedstaaten, deren Verschuldung eine moderate Herausforderung darstellt, wäre dies der Fall, wenn der Schuldenpfad spätestens drei Jahre nach Ablauf des Planungszeitraums über den Zehnjahreszeitraum betrachtet plausibel und beständig rückläufig wäre. Diese Bedingungen sollten nach Umsetzung des mittelfristigen Plans bei unveränderter Politik erfüllt sein, d. h. ohne neue finanzpolitische Maßnahmen nach Ablauf des Anpassungszeitraums und (zur Berücksichtigung realistischer Risiken) unter Zugrundelegung eines Standardsatzes ungünstiger Szenarien, wie sie im Rahmen der Kommission für die Schuldentragfähigkeitsanalyse betrachtet werden. Und schließlich sollte die Wahrscheinlichkeit, dass die Verschuldung in den fünf Jahren nach Ende des Planungszeitraums zunimmt, ausreichend gering sein.

Die Annahmen und Projektionen für den Verlauf der einschlägigen makroökonomischen und finanzpolitischen Variablen würden im Plan einen Zeitraum von zehn Jahren nach Ende des Planungszeitraums umfassen. Gelten würden diese für den makroökonomischen und haushaltspolitischen Pfad in dem vom Plan abgedeckten Zeitraum sowie für die anschließende Fortschreibung der Projektionen für die folgenden zehn Jahre, wobei die Annahme einer unveränderten Politik zugrunde gelegt wird.

Tabelle 1: Zeithorizont der Projektionen und des Beurteilungskriteriums

Zeithorizont	T	T+[X]	...	T+[X]+10
Projektionen und Beurteilungskriterium	Jahr des letzten Ergebnisses	Planprojektionen (einschließlich des verbindlichen Zeitraums) <i>Basisjahr für die Schuldentragfähigkeitsanalyse</i>	Planprojektionen ausgehend von einer Fortschreibung unter der Annahme einer unveränderten Politik	Endtermin Schuldentragfähigkeitsanalyse

Anmerkung: Zur Erleichterung größerer Investitionen und Reformen könnte der Anpassungszeitraum ausnahmsweise von den regulären vier auf sieben Jahre verlängert werden.

(1) Weitere Einzelheiten zur Methodik sind dem [2021 Fiscal Sustainability Report](https://www.parlament.gv.at/2021/FiscalSustainabilityReport) zu entnehmen.
www.parlament.gv.at

Kasten 2: Die politischen Maßnahmen bei neuen Ungleichgewichten im Rahmen des MIP

Einigung auf den nationalen mittelfristigen Plan und Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht

Unmittelbar nachdem bei einer eingehenden Überprüfung Ungleichgewichte festgestellt wurden (und als Orientierungshilfe eventuell MIP-spezifische Länderempfehlungen veröffentlicht wurden), würde beim reformierten MIP ein Dialog mit dem Mitgliedstaat angestrengt. Dieser würde im Sommer und Herbst stattfinden. Ziel wäre es, ein gemeinsames Verständnis der Herausforderungen zu entwickeln und die Reformen und Investitionen zu ermitteln, die die Korrektur der festgestellten Ungleichgewichte ermöglichen würden (Abbildung 1).

Ausgehend von diesem Dialog würden sich die Kommission und der Mitgliedstaat im Einklang mit dem im Aufbau- und Resilienzplan verfolgten Ansatz auf die Vorgehensweise bei der Korrektur dieser Ungleichgewichte verständigen. Die vereinbarten Reformen und Investitionen würden bei der Einigung auf den nationalen mittelfristigen Plan in diesen aufgenommen. Um einen umfassenden Überblick über die politischen Zusagen der Mitgliedstaaten zu vermitteln, könnte der mittelfristige nationale Plan auch Querverweise auf bereits im Aufbau- und Resilienzplan enthaltene Maßnahmen umfassen und auf einschlägige Investitionen, die aus kohäsionspolitischen Programmen finanziert werden, verweisen.

Abbildung 1: Zeitplan für die politischen Maßnahmen, die im neuen mittelfristigen nationalen Plan als Reaktion auf ein festgestelltes Ungleichgewicht getroffen werden



Während der Laufzeit des mittelfristigen nationalen Plans wird eine neue Ursache für ein Ungleichgewicht festgestellt.

Wird eine solche neue Ursache bei einer eingehenden Überprüfung im Rahmen des Europäischen Semesters festgestellt, während der mittelfristige nationale Plan bereits angelaufen ist, bleibt dieser grundsätzlich unangetastet und würde stattdessen ein politischer Dialog mit den Mitgliedstaaten aufgenommen, um zu einem gemeinsamen Verständnis der Ungleichgewichte und der zu ihrer Eindämmung erforderlichen Maßnahmen zu gelangen. In einem Schreiben teilt der Mitgliedstaat der Kommission und dem Rat mit, welche Vorgehensweise (einschließlich Reformen und Investitionen) vereinbart wurde, um gegen diese Ungleichgewichte vorzugehen, und in den Ausschüssen wird über diese Vorgehensweise diskutiert. Im Anschluss daran kann die vereinbarte politische Agenda i) in einen neuen mittelfristigen nationalen Plan aufgenommen werden (sollte das Problem in der Laufzeit des ursprünglichen Plans nicht gelöst werden), ODER ii) in einen geänderten mittelfristigen Plan aufgenommen werden (sollte der frühere Plan nicht mehr durchführbar sein). Sind die Ungleichgewichte als übermäßig anzusehen und erfordern sie eine sofortige Änderung der Finanzpolitik sowie neue einschneidende Reformen, würde ein Verfahren bei einem übermäßigem Ungleichgewicht eingeleitet, der Plan wieder geöffnet und dieser als Korrekturmaßnahmenplan fungieren.

Anhang 1: Zeitplan der EU-Überwachung

I. Der mittelfristige strukturelle finanzpolitische Plan

Dez. T-2	Auf Input der Kommission beruhende übergeordnete Leitlinien zu mittelfristigen EU-Reform- und Investitionsprioritäten
Jan. –März T-1	Technische Leitlinien: Kommission nimmt Dialog mit Mitgliedstaaten auf und nennt Referenzausgabenpfade, die die Schuldentragfähigkeit nach den vereinbarten Kriterien gewährleisten.
April T-1	Mitgliedstaaten legen ihren mittelfristigen Plan für T-1, T, T+1, T+2, T+3 vor und tragen darin dem Bedarf an öffentlichen Investitionen und Reformen Rechnung
Mai/Juni T-1	Ex-ante-Bewertung des mittelfristigen Plans durch Kommission/Rat: Nach Beurteilung der Angemessenheit billigt der Rat den Plan oder verlangt eine Neuvorlage

II. Jährliche Implementierung/Jährliches Monitoring

Herbst T-1*	Bewertung des DBP für das Jahr T (im Verhältnis zum mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plan)
Frühjahr T+1**	Ex-post-Bewertung des Haushaltsergebnisses für das Jahr T

Anmerkung: Die Zeitpläne für die Vorlage neuer Pläne (nach Anlaufen des überarbeiteten Stabilitäts- und Wachstumspakts) können je nach institutionellem Zyklus der einzelnen Mitgliedstaaten voneinander abweichen.

* Im Herbst des Jahres T wird die Übersicht über die Haushaltsplanung (DBP) für das Jahr T+ 1 einer Ex-ante-Bewertung unterzogen.

** Im Frühjahr des Jahres T kann noch keine vollständige Ex-post-Bewertung der Haushaltsergebnisse stattfinden, da das Jahr T den Beginn der Umsetzung des Plans markiert.

Anhang 2 – Ergebnisse der öffentlichen Debatte⁽¹⁷⁾

Nachdem die Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung im Oktober 2021 wieder angestoßen worden war⁽¹⁸⁾, beteiligten sich die Interessenträger über eine öffentliche Online-Umfrage an der Debatte. Dabei wurden von den Interessenträgern elf offene Fragen zu verschiedenen Aspekten der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU beantwortet. Im Rahmen der Umfrage gingen 225 gültige Beiträge aus 25 Ländern ein. Die Kommission veröffentlichte die wesentlichen Erkenntnisse im März 2022 in einem zusammenfassenden Bericht.⁽¹⁹⁾ Da die Umfrageteilnehmer nicht als repräsentative Stichprobe der EU-Bevölkerung angesehen werden können, geben die Antworten nicht das Meinungsbild aller EU-Bürgerinnen und -Bürger bzw. Interessenträger wieder. Gleichwohl entsteht durch die Vielfalt und Tiefe der Beiträge ein wertvoller Erkenntnisgewinn. Viele Befragte wünschen sich, dass der Steuerungsrahmen wachstumsfreundlicher gestaltet wird, sozialen Aspekten stärker Rechnung trägt und die politischen Prioritäten für den ökologischen und digitalen Wandel unterstützt. Die meisten Befragten halten es für notwendig, dass der haushaltspolitische Rahmen die Schockresistenz der EU-Volkswirtschaften fördert und dass die Schuldentragfähigkeit als zentrales Ziel der EU-Fiskalregeln erhalten bleibt, während beim Anpassungspfad zur Senkung des Schuldenstands eine realistische und graduelle Gestaltung befürwortet wird. Viele Befragte betonen, dass der Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung Anreize für Investitionen setzen müsse. Grüne Investitionen werden angesichts der globalen Klima- und Umweltaufgaben als besonders wichtig angesehen, während einige Befragte davor warnen, Investitionsausgaben bei der haushaltspolitischen Überwachung günstiger zu stellen. Weitere Forderungen der Teilnehmer sind Vereinfachung, Transparenz und mehr nationale Eigenverantwortung. Was die Förderung von nationaler Eigenverantwortung und Reformen durch positive Anreize angeht, halten viele Befragte die Aufbau- und Resilienzfähigkeit für eine gute Anregung. Etliche Befragte wünschen sich mehr Regeltreue und eine verschärfte Durchsetzung des Überwachungsrahmens. Mehrere Befragte fordern weitere Synergien zwischen dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und dem Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht, da diese helfen könnten, die Wachstumsfreundlichkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern und gleichzeitig unterschiedliche politische Ziele zu verwirklichen.

⁽¹⁷⁾ Mehrere hilfreiche Beiträge zur öffentlichen Debatte über den Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung stammen von anderen EU-Institutionen. So veröffentlichte beispielsweise der Europäische Fiskalausschuss im September 2019 auf Anfrage des früheren Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker eine [Bewertung der Haushaltsvorschriften der EU mit Schwerpunkt auf den Sixpack- und Twopack-Verordnungen](#) („Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six- and two-pack legislation“). Am 8. Juli 2021 verabschiedete das Europäische Parlament (Berichterstatte:in: MdEP Margarida Marques) eine Entschließung [„über die Überprüfung des makroökonomischen Rechtsrahmens mit dem Ziel einer besseren Wirkung auf die Realwirtschaft in Europa und einer größeren Transparenz der Entscheidungsfindung und der demokratischen Rechenschaftspflicht“](#). Sowohl der [Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss](#) als auch der [Europäische Ausschuss der Regionen](#) haben im Dezember 2020 bzw. im Februar 2021 eine Stellungnahme zur Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung veröffentlicht.

⁽¹⁸⁾ Europäische Kommission (2021), [„Die EU-Wirtschaft nach COVID-19: Auswirkungen auf die wirtschaftspolitische Steuerung“](#), COM(2021) 662 final vom 19. Oktober 2021.

⁽¹⁹⁾ Europäische Kommission (2022), [„Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung – Zusammenfassender Bericht über die öffentliche Konsultation“](#) („Economic Governance Review – Summary report of the public consultation“), SWD(2022) 104 final vom 28. März 2022.

In mehreren Beiträgen zur öffentlichen Debatte wird eine dauerhafte zentrale Fiskalkapazität gefordert. ⁽²⁰⁾ Damit könnten längerfristige Herausforderungen angegangen werden, indem gemeinsame öffentliche Güter bereitgestellt würden, die nachhaltiges Wachstum fördern und dazu beitragen würden, die Inflation einzudämmen und/oder die makroökonomische Stabilisierung zu verbessern. Im Bericht der fünf Präsidenten von 2015 wurden solide Leitgrundsätze für die Gestaltung einer solchen Kapazität herausgearbeitet. Dazu gehört insbesondere, dass sie nicht zu dauerhaften Transfers zwischen Ländern führen, die Anreize für eine solide Haushaltspolitik auf nationaler Ebene aufrechterhalten und im Rahmen der Europäischen Union entwickelt werden sollte. Wie in der öffentlichen Debatte angeregt, könnte sich eine zentrale Fiskalkapazität für die EU oder das Euro-Währungsgebiet an den Erfolgen der letzten Jahre orientieren (d. h. am Europäischen Fonds für strategische Investitionen, an SURE und an der Aufbau- und Resilienzfazilität).

Die Debatte beinhaltete auch verschiedene thematische Diskussionen mit den Mitgliedstaaten im Wirtschafts- und Finanzausschuss und im Ausschuss für Wirtschaftspolitik. Im Mittelpunkt standen die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung, die Notwendigkeit, Investitionen zu fördern, die Prozyklizität der Fiskalpolitik, die Durchsetzung und Steuerung der EU-Fiskalregeln, die Wechselwirkungen zwischen dem haushaltspolitischen Rahmen der EU und den nationalen haushaltspolitischen Rahmen, die Relevanz und Wirksamkeit des MIP und die Notwendigkeit, den Fokus dieses Verfahrens auf makroökonomischen Herausforderungen zu belassen, sowie die Lehren aus der Aufbau- und Resilienzfazilität. Thema waren auch die potenziellen langfristigen Auswirkungen der russischen Invasion der Ukraine auf die Resilienz und Sicherheit. Die Euroraum-Dimension der wirtschaftspolitischen Steuerung und insbesondere des MIP wurden in der Arbeitsgruppe „Euro-Gruppe“ erörtert.

Die Diskussionen widmen sich vor allem der Frage, welche zentralen Aspekte ein reformierter Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung ansprechen müsste. Dabei zeichnet sich insbesondere in den Gesprächen mit den Mitgliedstaaten ein Konsens über bestimmte Elemente ab. Davon wurden einige, insbesondere was den haushaltspolitischen Rahmen angeht, zum Teil schon in der Mitteilung der Kommission vom 2. März 2022 skizziert. ⁽²¹⁾ Es handelt sich um folgende Elemente:

- **Die Gewährleistung der Schuldentragfähigkeit und die Förderung nachhaltigen Wachstums** durch Investitionen und Reformen sind zwei Seiten einer Medaille und für den Erfolg des haushaltspolitischen Rahmens der EU entscheidend.
- **Eine stärkere Berücksichtigung der mittelfristigen Perspektive** bei der haushaltspolitischen Überwachung durch die EU erscheint vielversprechend.
- **Aus der Gestaltung, Governance und Funktionsweise der Aufbau- und Resilienzfazilität können Erkenntnisse gezogen werden.**

⁽²⁰⁾ Europäischer Fiskalausschuss 2020; ECB Occasional Paper 273, September 2021; OECD Economic surveys Euro-area, September 2021; IMF Departmental Paper No 2022/014, September 2022.

⁽²¹⁾ Europäische Kommission (2022), „[Haushaltspolitische Leitlinien für 2023](#)“, COM(2022) 85 final vom 2. März 2022.

- Zu den zentralen Zielen zählen **Vereinfachung, stärkere nationale Eigenverantwortung und bessere Durchsetzung.**

In den Beratungen wurden auch zentrale Fragen hervorgehoben, die bei einem reformierten Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung mit Blick auf das MIP angegangen werden könnten:

- **Eine zentrale Priorität sollte darin bestehen, die Wirksamkeit des MIP zu erhöhen.** Erreicht werden kann dies, indem das Kernziel des Verfahrens stärker in den Fokus gerückt wird. Dieses Ziel besteht darin, zu verhindern, dass aus Risiken für die makrofinanzielle Stabilität Ungleichgewichte werden, und die Politik zum Handeln zu bewegen, wobei die Funktionsweise der EU und des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu berücksichtigen ist. Ein klarerer Fokus würde die Kommunikation mit Blick auf die Ermittlung makroökonomischer Ungleichgewichte und die nötige politische Reaktion erleichtern und die Sichtbarkeit des Verfahrens erhöhen.
- **Die jüngsten Krisen und die erhöhte Unsicherheit machen deutlich, dass das MIP besser in der Lage sein muss, aufkommende Risiken zu erkennen.** Erreicht werden könnte dies durch einen in höherem Maße vorausschauenden Ansatz, der die Möglichkeit bietet, schon frühzeitig eine politische Reaktion auszulösen.
- **Nationale Eigenverantwortung ist von zentraler Bedeutung, um die Zugkraft des MIP zu erhöhen.** Dafür braucht es einen verstärkten Dialog mit den Mitgliedstaaten, der auf den Erfahrungen mit der Aufbau- und Resilienzfähigkeit aufbauen könnte. Auch indem das MIP stärker operativ ausgerichtet wird, könnte die Zugkraft erhöht werden.

Parallel dazu befasste sich die Konferenz zur Zukunft Europas auch mit der Frage, wie eine stärkere EU-Wirtschaft, mehr soziale Gerechtigkeit und Arbeitsplätze geschaffen werden können. ⁽²²⁾ Sie schlug vor, dass die EU ihre Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz stärken und zukunftsorientierte Investitionen fördern sollte, die sich auf den ökologischen und digitalen Wandel mit einer starken sozialen und geschlechtsspezifischen Dimension konzentrieren, wobei auch die Beispiele von NextGenerationEU und des Instruments SURE berücksichtigt werden sollten. Der Konferenz zufolge muss die EU die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Krieges gegen die Ukraine und die Verbindung zwischen der wirtschaftlichen Governance der EU und dem neuen geopolitischen Kontext berücksichtigen.

⁽²²⁾ Europäische Kommission (2022), „[Konferenz zur Zukunft Europas](#)“, COM(2022) 404 final vom 17. Juni 2022.